



IMPLEMENTASI KEKUASAAN PEMERINTAHAN OLEH PRESIDEN SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh:

Jazim Ilyas, SH.

PEMBIMBING

Prof.DR. Moempoeni Martojo, SH.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008

IMPLEMENTASI KEKUASAAN PEMERINTAHAN OLEH PRESIDEN SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945

Disusun Oleh:

Jazim Ilyas, SH.
Nim: B4a 006326.

Dipertahankan didepan Dewan Penguji
Pada Taggal :

Tesis ini telah diterima
Sebagai Persyaratan untuk memperoleh Gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Prof.DR. Moempoeni Martojo, SH.
NIP. 130324140.

Mengetahui
Ketua Program

Prof.Dr.Paulus Hadisuprpto,SH,M.H.
NIP. 130531702.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang tak henti-hentinya senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul: "Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden sesudah Perubahan UUD 1945."

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Oleh sebab itu penulis mengharap adanya masukan, saran maupun kritikan demi penyempurnaan penulisan tesis ini.

Dengan selesainya penulisan tesis ini, penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu baik dari segi materiel maupun moril. Untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Pro. DR. Paulus Hadi Suprpto, SH, MH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
2. Prof. DR. H. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (periode sebelumnya).
3. Prof. DR. H. Moempoeni Martojo, SH, selaku pembimbing penulisan tesis ini.
4. Bapak Eko Sabar Prihatin, SH, MS, selaku pembantu pembimbing penulisan tesis ini.
5. Semua Dosen Pengajar Pasca Sarjana Program Magiter Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

6. Bagian Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah banyak memberikan bantuan, dorongan dan pelayanan yang baik pada penulis.
7. Istri dan anakku tercinta yang telah mendampingi penulis dalam studi dan selalu mendo'akan, memotivasi dan mendorong serta merindukan keberhasilan penulis.
8. Penulis ucapkan terimakasih juga kepada keluarga besarku yang telah memotivasi dan penuh rasa pengertian selama penulis menempuh studi.

Selain yang penulis sebut di atas tentu masih banyak pihak lain yang telah memberikan kontribusi dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, tetapi penulis tidak mungkin menyebutkannya satu persatu. Untuk itu hanya ucapan terimakasih yang bisa penulis sampaikan melalui tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini akan bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Penulis

Jazim Ilyas,SH
NIM. B4A 006326

RINGKASAN

Dalam praktik ketatanegaraan yang terjadi, fenomena yang berjalan selama empat dekade terakhir ini menunjukkan kecenderungan pengaturan sistem bernegara yang lebih berat ke lembaga eksekutif (executive heavy). Posisi presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang tidak jelas batasan wewenangnya dapat berkembang ke arah yang negatif berupa penyalahgunaan wewenang.

Kekuasaan pemerintahan yang ada pada presiden, atau biasa disebut dengan kekuasaan eksekutif, merupakan konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensial oleh UUD 1945. Studi ini ingin menjadi bagian dari wacana tentang kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan kekuasaannya sebagai Kepala Negara. Dalam studi ini dipaparkan dan dianalisis kekuasaan pemerintahan dan Presiden sebagai Kepala Negara, yang secara normatif didasarkan pada UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, judul tesis ***Implementasi Kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah Perubahan UUD 1945*** diharapkan dapat menjawab dua permasalahan yang akan dikaji dalam Penelitian Tesis ini, yaitu:

1. Bagaimana Presiden melaksanakan kekuasaan pemerintahan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945?, serta
2. Hambatan-hambatan yang terdapat dalam implementasi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945?

Adanya keinginan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia menuju Indonesia yang lebih baik, telah membawa bangsa Indonesia pada keinginan untuk mengamandemen UUD 1945. Secara akademis gagasan agar UUD 1945 diamandemen sebenarnya telah lama muncul yang dapat dijumpai dalam berbagai publikasi. Namun sebagai bagian dari agenda politik gagasan ini baru memperoleh momentumnya setelah jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998.

Metode penelitian yang digunakan dalam studi atau penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menekankan pada penelitian pustaka. Penelitian pustaka berarti akan lebih banyak menelaah dan mengkaji bahan hukum yang diperoleh dari penelitian pustaka saja dan tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesis. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama terhadap hukum primer dan sekunder sepanjang bahan-bahan tadi mengandung kaidah-kaidah hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah dilakukan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 selesai. Namun dengan telah diselesaikannya reformasi konstitusi, menurut hemat penulis muncul gejala dominasi Legislatif setelah reformasi digulirkan sampai saat ini menunjukkan tanda-tanda kecenderungan penyimpangan kekuasaan oleh lembaga perwakilan dan bertendensi lemahnya lembaga eksekutif.

Kata-kata kunci : Implementasi, kekuasaan pemerintahan, perubahan UUD 1945.

ABSTRACT

In the matters pertaining to form of government was happen, the phenomena persisted for four the last period it show hanging over the regulation system of the government to executive heavier. The position of president as a head state at all once as a head of government is not clear his authority horder can in crease to the negative like divergence of authority.

The power government at the president, or it is usually called the executive powerfull, coustitute is attentued government system presidential by the law of 1945. This study and will become past part from the opinion about the power of government by president and his power as a head of the country or government. In this tear study is explained and is analysed the government power and president as a head of government in a normative manner at the law of 1945.

Based of the begraund problem above, the title of Tesys “ **Implementation power of government by the president after amendment the law of 1945 (UUD 1945)** “ is expected can answer two problems that will research or will learn this tesys, they are :

1. How did the president do the power of government by the president after amendment the law of 1945 (UUD 1945)?
2. What obtacles are there in doing the implementation government power by president after amendment the law of 1945 (UUD 1945)?

The purpose to improve the policy system Indonesian better has brought the Indonesion nation at the wish to amendement the law of 1945 (UUD 1945). In amanner of academic the opinion in order the law of 1945 (UUD 1945) is amandement in fact has appeared for long time we find in many publications, but as a part of politic agenda this opinion just find its momentum after fall down the sociopolitical order at May 1998.

The observation methode is used in study or this observation is the normative observation law to accentuate at observation magical book. It mean that it will more analyze and inspact the law materials was got from the magical book only and not need arrangement or hypotheses formulation.

This observation can be done specially for primary and secondary law all a long time just now the materials consist or the law principles.

The result of observation show that after doing the first, the second, the thirt and the fourth amendment of constitution of Indonesian republic state of 1945 has finished of the constitution reformation, based of writer's opinion has turn up the domination symptom of legistative after the reformation is moved until this moment shown the sign of inclination deviation power by the delegation institution and tendions to the weak of executive institution.

Key Words : Implementation, power of government, amendment the law of 1945 (UUD 1945).

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
RINGKASAN.....	iv
ABSTRACT.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Hasil Penelitian.....	11
E. Kerangka Teoritik.....	12
F. Metode Penelitian.....	26
G. Sistematika Penyajian.....	29
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	31
A. Gambaran Umum Negara Hukum Indonesia.....	31
1. Negara Hukum di Indonesia.....	31
2. Unsur-unsur Negara Hukum Indonesia.....	33
B. Tinjauan Umum Masyarakat madani di Indonesia.....	37
1. Masyarakat Madani di Indonesia.....	37
2. Persamaan dihadapan Hukum.....	42
BAB III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....	46
A. Sejarah Pemerintahan di Indonesia.....	46
1. Pemisahan Kekuasaan.....	46
2. Sistem Pemerintahan di Indonesia.....	51
B. Implementasi Pelaksanaan Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden	60
1. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan secara umum.....	60
2. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada masa Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)....	64
3. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada masa UUDS 1950 (1950-1959).....	70
4. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada masa UUD 1945:.....	74
a. Periode 1945 -1949 (1).....	74
b. Periode 1959 -1966 (2).....	75
c. Periode 1966 -1998 (3).....	78
d. Periode sesudah Perubahan UUD 1945 (1999-2007) (4).....	86

C. Hambatan-hambatan yang terdapat dalam implementasi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah Perubahan UUD 1945.....	104
BAB IV. PENUTUP.....	107
A. Kesimpulan.....	107
B. Saran-saran.....	109

Daftar Pustaka.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah.

Mencermati dan mengkaji tentang kekuasaan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden selalu menarik untuk di bahas karena presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia.

Apabila dalam praktik ketatanegaraan yang terjadi, fenomena yang berjalan selama empat dekade terakhir ini menunjukkan kecenderungan pengaturan sitem bernegara yang lebih berat ke lembaga eksekutif. Posisi presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang tidak jelas batasan wewenangnya dapat berkembang ke arah yang negatif berupa penyalahgunaan wewenang³.

Pada saat itu sesuai dengan pengamatan penulis UUD 1945 memberikan wewenang tertentu kepada presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan. Namun demikian pemberian wewenang tersebut tidak diikuti dengan batasan-batasan terhadap penggunaannya. Sehingga wewenang tersebut menjadi meluas di berbagai bidang dan tidak lagi dijalankan sesuai relnya.

Soekarno, mantan presiden RI pertama, dalam rapat pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 menyatakan bahwa UUD 1945 adalah "UUD Kilat" nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan sempurna⁴,

³ Anom Suryo Putra, Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiloka, Psikoanalisis dan Kritik Ideologi, Nuansa Cendekian, Bandung, 2003

⁴ Ismail Suny Prof.Dr, SH.M.C.L., Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Cetakan ke 3, Radar Jaya Offset Jakarta 1977.

Hal tersebut dikarenakan mendesaknya keinginan untuk memproklamasikan kemerdekaan pada saat itu sehingga infrastruktur bagi sebuah negara yang merdeka harus segera disiapkan.

Namun setelah berjalan sekian lama UUD 1945 yang sering disebut bersifat supel dan jika ada kehendak mengubah Undang-Undang Dasar harus dilaksanakan dengan referendum dan lain-lain tidak dapat dipertahankan, karena seiring dengan perkembangan jaman maka UUD 1945 diadakan perubahan. Upaya politik untuk tidak mengadakan perubahan terhadap UUD 1945, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 3 juncto Aturan Peralihan butir 2 juga tidak diikuti upaya oleh lembaga legislatif untuk membuat ketentuan lebih lanjut terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945. Tidak banyak pasal didalam UUD 1945 yang telah diatur lebih lanjut dengan peraturan per-Undang-undangan dibawahnya dan pasal-pasal yang mengatur mengenai wewenang presiden sebagai kepala negara merupakan beberapa diantaranya.

Selama kurun waktu kurang lebih 53 tahun dalam menjalankan kekuasaannya, presiden diberikan kekuasaan yang sangat besar oleh UUD 1945, yaitu antara lain tercantum dalam Pasal 10 sampai Pasal 15. Dalam pelaksanaannya, ternyata kekuasaan tersebut telah banyak menimbulkan berbagai masalah yang sampai saat ini masih diwarnai pendapat pro dan kontra seputar penggunaannya.

Hal ini dapat disebabkan karena tiga hal. Pertama, besarnya kekuasaan presiden tersebut tidak diikuti dengan mekanisme dan pertanggungjawaban yang jelas. Padahal hak-hak tersebut sifatnya substansial bagi kehidupan bangsa sehingga memerlukan adanya kontrol, misalnya pemilihan duta dan konsul, penentuan susunan kabinet, wewenang untuk menyatakan perang dan lain-lain.

Kedua, fenomena ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah telah sedemikian besarnya sehingga menimbulkan sensitivitas dalam tubuh masyarakat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya presiden.

Ketiga, berkaitan erat dengan yang kedua, sensitivitas ini juga didorong oleh tumbuhnya kesadaran masyarakat dengan sangat cepat dengan dipicu oleh atmosfer reformasi yang tengah berjalan pada saat ini⁵.

Diskusi dan kajian tentang negara di Indonesia pada umumnya didominasi oleh pendapat kuat yang beranggapan bahwa negara merupakan sebuah lembaga netral, tidak berpihak, berdiri diatas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum. Kepercayaan yang tulus pada hal ideal ini mungkin yang mendasari pendapat-pendapat diatas, yang oleh para pejabat negara ini kemudian diturunkan menjadi jargon-jargon “demi kepentingan umum”, “pembangunan untuk seluruh masyarakat” dan sebagainya. Namun pada kenyataan di lapangan terjadi banyak hal yang tidak membuktikan anggapan ideal tersebut.

Negara yang identik dengan kekuasaan, sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton, cenderung untuk korup, dalam arti menyimpangi kekuasaannya (abuse of power)⁶.

Negara ternyata juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum.

⁵ Baghir Manan, Lembaga Kepresidenan, FH UII Press yogyakarta, 2003

⁶ Baghir Manan, Lembaga Kepresidenan, FH UII Press yogyakarta, 2003

Kekuasaan negara yang tidak terkontrol di Indonesia sebagai akibat dari terpusatnya kekuasaan itu pada satu orang dan segala implikasi negatifnya, tampaknya mengharuskan bangsa ini untuk mengkaji ulang konsep kekuasaan presiden yang sangat besar tersebut. Pandangan negara netral dan paham integralistik, yang biasanya melegitimasi konsep tersebut, sepertinya juga tidak dapat lagi dipergunakan untuk menjawab kenyataan-kenyataan empiris yang terjadi di negara ini.

Seluruh hal tersebut, ditambah dengan adanya tuntutan demokratisasi di segala bidang yang sudah tidak mungkin ditahan lagi, mengartikan bahwa sudah saatnya kekuasaan presiden yang sangat besar harus dibatasi.

Perwujudan dari kekuasaan negara yang besar tersebut salah satunya diberikan presiden. Dalam banyak literatur telah dinyatakan bahwa UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar pada presiden RI untuk menyelenggarakan roda kenegaraan. Ismail Suny membagi kekuasaan Presiden RI berlandaskan UUD 1945 menjadi; kekuasaan administratif; kekuasaan legislatif; kekuasaan yudikatif; kekuasaan militer; kekuasaan diplomatik; dan kekuasaan darurat.

H. M. Ridhwan Indra dan Satya Arinanto membaginya ke dalam; kekuasaan dalam bidang eksekutif, kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan dalam bidang yudikatif. Kekuasaan presiden yang luas tersebut tercakup dalam fungsinya sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan sekaligus mandataris MPR.

Praktik kenegaraan dan politik yang dalam sejarah mendasarkan dirinya pada UUD 1945, ternyata cenderung memanfaatkan secara negatif peluang yang diberikan UUD 1945, yaitu kekuasaan sangat besar yang terpusat pada lembaga kepresidenan.

Soekarno menjalankan kekuasaannya dengan menggunakan konsep demokrasi terpimpin. Konsep ini telah terbukti mengandung karakteristik otoritarian yang kental, dengan terpusatnya kekuasaan pemerintahan pada satu orang saja. Orde baru yang niat awal terbentuknya adalah mengoreksi segala wujud penyimpangan yang dilakukan rezim Soekarno, ternyata dalam prakteknya hanya mengubah jargon-jargon yang dikumandangkan pada masa sebelumnya, namun secara substansial sifat otoritariannya tidak berubah. Kalau pada rezim Soekarno model pemerintahan didasarkan pada paham demokrasi terpimpin dan Manipol Usdek, maka di masa pemerintahan Soeharto jargon tersebut dibahasakan dengan paham demokrasi Pancasila yang didasarkan cita negara integralistik.

Apabila di masa Soekarno legitimasi pemerintahannya didasarkan pada slogan "revolusi", maka di era Soeharto legitimasinya didasarkan pada slogan "pembangunan" dan "stabilitas politik". Kedua hal tersebut ditujukan untuk membentuk suatu pemerintahan yang kuat (strong state), yang oleh kedua rezim tersebut dianggap sebagai prasyarat mutlak bagi berhasilnya suatu pemerintahan.

Mohtar Maso'ed mencatat bahwa latar belakang utama terbentuknya rezim orde baru yang otoritarian adalah trauma konflik politik yang parah, baik horizontal maupun vertikal, dan terpuruknya perekonomian Indonesia pada masa kepemimpinan Soekarno. Untuk itu orde baru memilih untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Secara konstitusional sebagaimana telah dikemukakan di atas, orde baru didukung oleh UUD 1945.

Sekurang-kurangnya ada lima kekuasaan presiden yang tercatat dalam hukum positif Indonesia, kekuasaan sebagai kepala pemerintahan, sebagai kepala negara, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, serta kekuasaan militer dan darurat. Dalam praktik politik dan ketatanegaraan selama masa orde baru, implementasi dari kekuasaan-kekuasaan tersebut menjadi instrumen yang efektif untuk mengintervensi dan mengeliminasi peranan lembaga-lembaga negara lain dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan dan pemerintahan.

Kekuasaan pemerintahan yang ada pada presiden, atau biasa disebut dengan kekuasaan eksekutif, merupakan konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensil oleh UUD 1945, sebagaimana dituangkan dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Kekuasaan yang sangat luas ini selama pemerintahan orde baru tidak diterjemahkan lebih lanjut ke dalam bentuk-bentuk yang bersifat lebih operasional, dengan batas-batas tanggungjawab dan kewenangan yang jelas. Ketiadaan batas-batas tersebut menyebabkan Pasal 4 ayat (1) menjadi pegangan utama satu-satunya bagi kekuasaan pemerintahan ini⁷.

⁷ Ni'matul Huda, Politik Ketata negaraan Indonesia Kajian terhadap perubahan UUD 1945, Jogjakarta 2003.

Kewenangan membentuk Keputusan Presiden (Keppres) yang mandiri adalah salah satu wujud kekuasaan pemerintahan yang ada pada presiden. Sebagaimana telah disinyalir oleh berbagai pakar dan penelitian, kewenangan ini cenderung mengalami penyimpangan baik secara formil maupun materiil, sehingga menjadi salah satu yang signifikan pada saat ini untuk dilakukan pengkajian ulang atas kewenangan pembentukan Keputusan Presiden yang mandiri oleh presiden, di samping bentuk-bentuk lain dari kekuasaan pemerintahan lainnya. Dalam implementasinya kekuasaan sebagai kepala negara oleh beberapa pakar hukum tatanegara dikonsepkan secara berbeda-beda.

Kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif serta kekuasaan militer dan darurat, merupakan tambahan dari kekuasaan presiden yang konvensional. Secara konseptual, ketiga kekuasaan yang langsung diberikan oleh UUD 1945 ini tidak dilakukan secara mandiri oleh presiden, namun pada taraf pelaksanaan tampak kekuasaan presiden begitu dominan, terutama dalam bidang pembentukan undang-undang dan dalam kedudukannya sebagai penguasa tertinggi militer.

Legitimasi konstitusi saja tampaknya tidak cukup bagi orde baru, Untuk menghindari terulangnya keadaan di masa orde lama, orde baru secara sistematis berusaha memusatkan kekuasaan dengan melemahkan institusi-institusi yang seharusnya dapat menjadi lembaga kontrol yang mengimbangi kekuasaan presiden yang dominan. Institusi-institusi tersebut hampir merupakan seluruh bagian dari sistem kenegaraan di Indonesia.

Mulai dari lembaga tertinggi dan tinggi negara, infrastruktur politik, pers, infrastruktur hukum sampai institusi-institusi yang ada di dalam masyarakat hingga ruang lingkup terkecil, tak lepas dari intervensi kekuasaan.

Kedudukan birokrasi yang dominan ini didukung oleh unsur-unsur yang merupakan sumber kekuasaannya, yaitu kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis dan status sosial yang tinggi. Selama masa kepemimpinan Soeharto, unsur-unsur inilah yang kemudian menjadikan rezim yang dipimpinnya hampir steril dari kontrol lembaga lain, dan justru menjadi dasar bagi fungsi pengendalian atas masyarakat⁸.

Jadi cukup jelas sebenarnya kekuasaan presiden yang besar yang diberikan oleh UUD 1945 selama masa keberlakunya, cenderung dimanfaatkan oleh rezim yang berkuasa untuk kepentingan-kepentingan politiknya sendiri. Kekuasaan presiden ini kemudian hanya menjadi instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan golongan tertentu yang pragmatis sifatnya dan secara empiris selalu mengorbankan, atau paling tidak mengeliminasi, kepentingan demokratisasi di Indonesia.

Adanya keinginan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia menuju Indonesia yang lebih baik, telah membawa bangsa Indonesia pada keinginan untuk mengamandemen UUD 1945. Secara akademis gagasan agar UUD 1945 diamandemen sebenarnya telah lama muncul yang dapat dijumpai dalam berbagai publikasi. Namun sebagai bagian dari agenda politik gagasan ini baru memperoleh momentumnya setelah jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998.

⁸ Mulyana W. Kusumah, dkk, Menata politik Pasca Reformasi, PT. Sembrani Aksara Indonesia, Jakarta 2000

Sebelum itu, oleh dua rezim yang pernah berkuasa di Indonesia, gagasan amandemen dianggap membahayakan dan dikategorikan sebagai pikiran yang subversif sebab UUD 1945 dianggap sakral, bahkan diberhalakan. Pada awal lahirnya reformasi pun gagasan untuk amandemen ini ada yang menentang.

Dalam amandemen UUD 1945 yang dilakukan salah satu pasal yang diamandemen adalah pasal yang berkaitan dengan kekuasaan presiden. Dalam konteks negara hukum seperti Indonesia, pembahasan mengenai kekuasaan pemerintahan oleh presiden ini dikaitkan dengan konsep hukum.

Artinya di dalam negara hukum setiap telaah tentang hukum dan kekuasaan minimal akan menemukan dua pandangan yaitu : pertama, hukum menentukan dan mempengaruhi kekuasaan; kedua, hukum dipengaruhi oleh kekuasaan. Idealnya memang antara hukum dan kekuasaan paling tidak saling mendukung. Dalam arti hukum harus ditegakkan dengan kekuasaan, agar daya paksanya bisa efektif. Sebaliknya kekuasaan harus dijalankan dengan prinsip-prinsip hukum, agar tidak sewenang-wenang.

Dalam konteks inilah bisa dipahami pernyataan, bahwa "hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman". Dengan pengutaraan ini, persoalan yang dihadapi dapat dilihat dengan jelas, yaitu hubungan antara hukum dan kekuasaan di dalam negara hukum⁹.

⁹ Satjipto Rahardjo, Prof. Ilmu Hukum, Citra Aditya Bandung, 1996.

Dewasa ini konsep permasalahan "negara hukum" telah menjadi suatu masalah yang menarik dan banyak disoroti bahkan menarik untuk dikaji oleh berbagai ahli tata negara guna menjembatani fungsi kekuasaan di satu pihak dan fungsi hukum di pihak lain. Persoalan ini pada dasarnya telah lama menjadi perbincangan, terutama sejak diadakannya amandemen UUD 1945.

Sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 ada dua masalah mendasar yang selalu menjadi perhatian para pengkaji hukum tata negara. Pertama, UUD 1945 memberikan kekuasaan yang luar biasa kepada eksekutif (executive heavy). Kedua, sepanjang sejarah berlakunya UUD 1945, belum pernah dilakukan pengisian jabatan puncak eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) secara "wajar".

Studi ini ingin menjadi bagian dari wacana tentang kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan kekuasaannya sebagai Kepala Negara. Dalam studi ini dipaparkan dan dianalisis bentuk-bentuk kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sebagai Kepala Negara, yang secara normatif didasarkan pada UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan, akan dilakukan studi hukum yang akan penulis cantumkan dalam Penelitian Tesis yaitu tentang Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden sesudah perubahan UUD 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada dua permasalahan yang akan dikaji dalam Proposal Penelitian Tesis ini, yaitu:

3. Bagaimana Presiden melaksanakan kekuasaan pemerintahan sesudah Perubahan UUD 1945?
4. Hambatan-hambatan yang terdapat dalam implementasi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah Perubahan UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Hasil Penelitian.

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji implementasi kekuasaan pemerintahan oleh presiden sesudah perubahan UUD 1945.
2. Untuk mengkaji hambatan-hambatan yang terdapat dalam implementasi pelaksanaan kekuasaan presiden sesudah perubahan UUD 1945.

D. Manfaat Hasil Penelitian.

Adapun manfaat hasil penelitian ini adalah :

1. Dapat digunakan untuk menambah khasanah tentang pembatasan kekuasaan pemerintahan oleh presiden sesudah perubahan UUD 1945.
2. Dapat digunakan sebagai bahan pembentukan policy bagi aparat pemerintahan negara tentang ketepatan isi perubahan UUD 1945, khususnya yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan oleh presiden.

E. Kerangka Teoritik.

Konsep "negara hukum" yang sejak dahulu dicari orang tentang arti negara hukum menurut beberapa ahli, diantaranya Plato dan Aristoteles.

Plato mengungkapkan konsep ***nomoi*** yang dapat dianggap sebagai tonggak pemikiran tentang negara hukum.

Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkannya dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada ***polis***. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.

Manusia perlu dididik untuk menjadi warga yang baik, yang bersusila yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam ini telah terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum", karena tujuan negara hukum adalah kesempurnaan warganya berdasarkan atas keadilan. Dalam negara seperti ini keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak ia terima.

Ide negara hukum menurut Aristoteles ini, nampaknya sangat erat dengan "keadilan". Bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara hukum apabila keadilan telah tercapai. Konstruksi pemikiran ini mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti "ethis" dan sempit, karena tujuan negara semata-mata mencapai keadilan.

Teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori ethis, sebab menurut teori ini, isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran ethis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.

Lebih lanjut para ahli yang menganut paham ini berpendapat bahwa hukum bukanlah semata-mata apa yang dikatakan secara formal apa yang diundangkan oleh badan legislatif suatu negara. Hukum (dan kedaulatan rakyat sebagai aspeknya) bersumber pada perasaan hukum anggota-anggota masyarakat.

Perasaan hukum adalah sumber dan merupakan pencipta hukum. Negara hanya memberi bentuk pada perasaan ini. Hanya apa yang sesuai dengan perasaan hukum itulah yang benar-benar merupakan hukum.

Hugo Krabbe sebagai salah seorang ahli yang mempelopori aliran ini berpendapat bahwa negara seharusnya negara hukum (rechstaat) dan setiap tindakan negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Kalau diperhatikan lebih jauh ke belakang, konsep kedaulatan yang didasarkan pada hukum ini adalah suatu reaksi atas prinsip ajaran teori kedaulatan negara. Menurut teori kedaulatan negara, segala sesuatu dijalankan oleh setiap kebijaksanaan negara, karena negara diberi kekuasaan yang tidak terbatas. Para penganut paham ini beranggapan bahwa hukum tidak lain dari kemauan negara itu sendiri yang dikonkretkan.

Dalam perkembangan selanjutnya para ahli menganggap bahwa kedaulatan negara tidak sesuai dengan kenyataan. Akhirnya mereka berpaling ke supremasi hukum sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Aliran ini lebih memperhatikan realitas dan kenyataan-kenyataan sejarah. Bahkan lebih ekstrim lagi kita melihat prinsip negara dan hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang mengatakan bahwa pada hakekatnya negara adalah identik dengan hukum, karena itu tertib hukum tidak ada bedanya dengan tertib negara. Hukum berlaku objektif, terlepas dari pengakuan rakyat, terlepas dari penerimaan rakyat.

Pandangan-pandangan Kelsen di atas adalah yang paling ekstrim dari pengikut paham kedaulatan hukum. Bahkan beranggapan bahwa negara semata-mata merupakan konstruksi hukum belaka, karena itu beliau mendapat kritikan yang tidak henti-hentinya dari para ahli yang lain.

Khususnya dari para sosiolog, karena ia dianggap anti sosiologi. Hans Kelsen dianggap meremehkan peranan dan manfaat sosiologi di dalam penelaahannya mengenai negara. Memang disadari bahwa negara bukanlah semata-mata menjadi objek hukum sendiri atau negara tidak mutlak identik dengan hukum sebagaimana pendapat Kelsen itu. Selain ilmu hukum, masih banyak lagi disiplin ilmu yang mempelajari negara sebagai objeknya, seperti ilmu politik, ilmu pemerintahan, ilmu sosiologi dan ilmu-ilmu lainnya.

Selanjutnya meskipun teori mengenai negara hukum telah lama diungkapkan oleh para ahli, namun dipandang dari segi penggunaan istilah “negara hukum”, Istilah tersebut sebenarnya baru mulai tampil ke permukaan dalam abad kesembilan belas.

Dalam perkembangan selanjutnya banyak ahli yang mengemukakan konsepsinya mengenai negara hukum. Salah seorang ahli yang cukup berjasa dalam hal ini adalah F.J. Stahl, seorang sarjana dari Jerman. Menurutnya:

“Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan sebenarnya dan sebenarnya juga menjadi pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus.

Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung tidak lebih jauh dari seharusnya menurut suasana hukum”.

Lebih lanjut menurut F.J. Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah :

1. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (*grondrechten*);
2. Adanya pembagian kekuasaan (*Scheiding van machten*);
3. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*Wet matigheid van het bestuur*);
4. Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*).

Kalau di Eropa Kontinental berkembang konsep negara hukum (rechtstaat), maka di Inggris berkembang konsep yang dinamakan Rule of Law. Rule of Law menjadi populer oleh uraian A.V. Dicey dalam bukunya yang berjudul *Law and the Constitution* (1952). Dalam buku ini beliau mengungkapkan bahwa unsur-unsur Rule of Law mencakup :

1. Supremasi aturan-aturan hukum (supremacy of law), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (absence of arbitrary power), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan hukum yang sama di hadapan hukum (equality before the law), dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Friedman, yang dikutip oleh Sunarjati Hartono, berpendapat bahwa rule of law dapat dipakai dalam arti formal dan dalam arti materiel. Dalam arti formal maka rule of law itu tidak lain artinya sebagai organized public power atau kekuasaan umum yang terorganisir.

Dalam pengertian ini setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang dinamakan negara) mempunyai rule of law, sehingga kita dapat berbicara tentang rule of law dari RRC, Perancis, Jerman, Cekoslowakia, dan sebagainya. Sudah barang tentu bukan dalam arti formal ini kita pakai rule of law itu, tetapi dalam arti materiel.

Artinya, dalam arti yang materiel inilah yang menyangkut ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk. Dalam pengertian ini kita dapat berbicara tentang just atau unjust law.

Selanjutnya International Commission of jurist, yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep rule of law dan menekankan apa yang dinamakan “aspek dinamis dari rule of law di era modern”. Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah rule of law adalah :

1. perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (independent and impartial tribunals);
3. pemilihan umum yang bebas;
4. kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. pendidikan kewarganegaraan.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, menyatakan bahwa, ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah adanya :

1. pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;

2. peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak;
3. legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Dalam rangka memahami bentuk-bentuk negara, Arief Budiman telah mengemukakan dua teori yaitu negara mandiri dan negara netral. Kemandirian negara sebagai kriteria menunjukkan bahwa negara mandiri adalah negara yang mendominasi inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara, sehingga secara politis negara tersebut "kuat". Sedangkan dari sudut kenetralan negara terlihat bahwa negara netral adalah negara yang tidak kuat karena ia hanya menjadi pelaksana dari kepentingan umum yang digambarkan oleh besarnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijaksanaan negara.

Asumsi dasar yang digunakan dalam studi ini adalah negara pada kenyataannya bukan lembaga netral, pemerintah dan birokrasi yang berada dalam kekuasaan presiden tidak dianggap akan beroperasi dalam ruang hampa politik (political vacuum). Asumsi dasar ini akan digunakan sebagai kriteria awal untuk memahami peranan kekuasaan presiden dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara di era meningkatnya tuntutan demokratisasi di segala bidang kehidupan bermasyarakat.

Dengan adanya pendekatan yang benar dalam menelaah kekuasaan kepresidenan, maka akan dapat ditentukan mekanisme yang benar dalam upaya pencegahan penyalahgunaan kekuasaan oleh presiden.

Kebutuhan pemahaman yang pesimis ini diangkat dari realita politik di Indonesia, khususnya dimasa orde baru, yang dalam studi ini secara konseptual ditujukan untuk mengantisipasi kecenderungan dari penyimpangan kekuasaan presiden sebagai penyelenggara tertinggi dalam negara.

Studi ini menganggap kekuasaan presiden yang sangat besar terpusat (sentralistis) dan mandiri, dalam arti lemahnya fungsi kontrol dari lembaga lain dalam negara, tidak lagi relevan dengan prinsip demokrasi sebagai salah satu prinsip hidup bernegara yang fundamental. Peranan lembaga kepresidenan yang begitu dominan dalam kehidupan politik dan ekonomi telah menghambat aspirasi dan partisipasi dari rakyat banyak, sehingga apabila terus diterapkan maka akan kurang menguntungkan bagi pelaksanaan proses demokrasi yang tengah berjalan saat ini.

Konsep inti dari negara demokrasi menurut Miriam Budiardjo adalah konsep accountability yang diartikan sebagai adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat, konsep ini juga dapat diartikan secara luas sebagai pertanggungjawaban politik. Pada negara-negara yang menganut sistem demokrasi, pemberi mandat yang dimaksud adalah rakyat.

Kesulitan untuk melibatkan seluruh rakyat untuk berpartisipasi dalam proses tersebut melandasi negara-negara modern untuk membentuk lembaga-lembaga perwakilan dari rakyat yang pengisian keanggotaannya dihasilkan melalui proses pemilihan umum.

Pembentukan lembaga-lembaga tersebut kemudian juga diiringi dengan penciptaan kondisi yang memungkinkan para wakil-wakil rakyat bekerja secara optimal. Pemberian wewenang dan tanggungjawab yang besar untuk mengawasi dan meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah merupakan langkah pertama yang dilakukan dalam rangka penyeimbangan kekuasaan dalam negara. Sistem yang dibangun ini ternyata juga memiliki kecenderungan penyimpangan kekuasaan oleh lembaga perwakilan dan bertendensi pada lemahnya lembaga eksekutif.

Oleh karena itu jalan tengah yang diambil adalah penciptaan mekanisme check and balance antara lembaga-lembaga dalam negara. Pelaksanaan mekanisme ini dilakukan dengan cara memberikan hak-hak tertentu kepada lembaga-lembaga negara untuk memberikan penilaian kepada lembaga yang lain. Penilaian ini dilakukan sejak sebelum suatu kebijakan diambil, sampai setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.

Mekanisme check and balance berorientasi pada terciptanya mekanisme kontrol antar lembaga negara sehingga masing-masing lembaga berjalan berdasarkan prinsip akuntabilitas (accountability). Karena pertanggungjawaban utama adalah pada rakyat, maka penciptaan kondisi yang menjamin partisipasi rakyat secara optimal harus dibentuk.

Kondisi-kondisi tersebut tidak hanya berhenti pada pembukaan partisipasi ditingkat pembentukan opini public (public opinion) saja, namun juga harus diikuti pembukaan peluang bagi public opinion tersebut untuk mempengaruhi kebijakan publik yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan secara jelas dan operasional.

Beberapa pakar hukum tata negara berpendapat bahwa kekuasaan presiden Indonesia yang besar tersebut adalah hal yang memang wajar atau bahkan sudah seharusnya, dengan berbagai sudut pandang dan argumentasi. Argumentasi yang cukup banyak dianut, terutama oleh aparat birokrasi orde baru adalah bahwa kekuasaan presiden yang besar tersebut merupakan konsekuensi dari dianutnya paham negara integralistik oleh UUD 1945, yang secara teoritis menempatkan posisi Negara (yang diwakili oleh kepala negara) sebagai "bapak" dari keluarga besar suatu bangsa. Paham ini berorientasi pada pembentukan negara dan pemerintahan yang kuat, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan lancar.

Pandangan ini kemudian juga didukung oleh penganut pendekatan sosio-kultural, yang beranggapan bahwa dalam sudut pandang budaya, bangsa Indonesia memiliki budaya patrimonialistik yang memberikan kekuasaan besar kepada seorang pemimpin dan meng'atasi' warga negaranya. Menurut A. Ramlan Surbakti dalam pidato pengukuhan guru besarnya, pemerintah yang kuat (strong state) tidak selalu sama dengan pemerintah yang berkuasa.

Menurutnya pemerintahan yang kuat berarti:

1. Memiliki legitimasi dari rakyat karena mendapatkan kekuasaan berdasarkan hasil pemilu yang kompetitif dan adil.
2. Melakukan tindakan berdasarkan persetujuan badan perwakilan rakyat.

3. Menggunakan kekuasaan berdasarkan konstitusi dan undang-undang. Mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangannya kepada badan permusyawaratan dan perwakilan dan secara hukum kepada badan peradilan.
4. Menggunakan kewenangan publik berdasarkan moralitas publik.

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka untuk mendukung sistem dan mekanisme yang dapat menempatkan pemerintah dalam posisi yang kuat secara politik, ekonomi, hukum dan sosial, bukan dengan menempatkan posisi dan wewenang lembaga kepresidenan sebagai penentu kebijakan-kebijakan penting tersebut secara top down, namun dibutuhkan sistem dan mekanisme yang efektif dan demokratis dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan dikemudian hari yang akan mengeliminasi kecenderungan penyimpangan kekuasaan dari lembaga kepresidenan.

Setelah dilakukan empat kali perubahan (amandemen) atas UUD 1945 tercatat adanya penambahan beberapa perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sebagian dari hasil amandemen yang telah dilakukan adalah MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkat design ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme check and balance diantara lembaga-lembaga negara.

Selama ini model MPR sebagai "pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya" telah menjebak Indonesia dalam pemikiran-pemikiran kenegaraan yang berkembang pasca abad pertengahan untuk membenarkan kekuasaan yang absolut.

Model supremasi MPR lebih dekat kepada teori Jean Bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap warga negara tanpa ada pembatasan bersifat 'tunggal', 'asli', 'abadi', dan 'tidak dapat dibagi-bagi'.

Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk 'memulihkan' kedaulatan rakyat dengan mengamandemen Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR, menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Hilangnya predikat MPR sebagai 'pemegang' kedaulatan rakyat, diikuti langkah besar lainnya yaitu dengan mengamandemen ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 ayat (1) bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan utusan-utusan daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.

Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara (supreme body) menjadi sebatas sidang gabungan (joinn session) antara DPR dan DPD. Kalau ditelaah lebih jauh yang terjadi tidak hanya reposisi peran MPR tetapi juga berimplikasi pada kewenangan MPR. Berdasar hasil amandemen, peran MPR menjadi sangat terbatas jika dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Pertama berwenang mengubah dan menetapkan UUD1945, Pasal 3 ayat (1). Kedua melantik Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD Pasal 3 ayat (2). Ketiga memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD1945 Pasal 3 ayat (3).

Keempat, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya secara bersamaan, MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai politik atau Gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Pasal 8 ayat (3). Dalam masa jabatannya Presiden dapat diberhentikan atas dasar putusan Mahkamah Agung karena melakukan kejahatan dalam menjakan jabatan yang disebut dalam kontitusi. Proses peradilan dalam kasus kejahatan yang dilakukan oleh Presiden, tidak dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.

Peradilan juga tidak dibenarkan langsung dilakukan oleh MPR, karena MPR lembaga politik. DPR dapat diberikan kewenangan melakukan dakwaaan kriminal setelah memperoleh pertimbangan aspek yuridis dari lembaga independen. Dengan cara demikian DPR sangat berhati- hati melakukan dakwaan kriminal terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Perbuatan tercela seyogyanya tidak dapat dijadikan sebagai bagian kejahatan yang dijadikan dasar pengajuan dakwaan kriminal terhadap Presiden, karena kualifikasi perbuatan tercela tidak jelas dalam KUHP sehingga dapat dimainkan secara politis dengan DPR.

Jenis kejahatan yang disebut dalam konstitusi seharusnya jelas kualifikasinya seperti suap menyuap atau pengkhianatan terhadap negara. Dalam sistem presidensiil, Presiden tidak mempunyai wewenang membubarkan parlemen (the executive has no power to dissolve the legislature).

Jika kewenangan membubarkan parlemen dimiliki oleh presiden, maka Presiden dengan mudah membubarkan parlemen apabila ada gejala kehilangan dukungan dari parlemen. Dukungan suara mayoritas oleh parlemen kepada presiden diperlukan, tetapi tidak mutlak diperlukan seperti dalam sistem parlemen. Sistem pemerintahan yang sedang berlaku, presiden mutlak memerlukan dukungan suara mayoritas dari parlemen.

Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 lebih cenderung pada sistem parlementer. Pembahasan kearah sistem pemilihan Presiden secara langsung seharusnya diikuti dengan berbagai konsekuensi dalam menetapkan sistem pemerintahan presidensiil.

Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden harus dilakukan berdasarkan putusan lembaga peradilan. Mahkamah Konstitusi hendaknya tidak diberikan kewenangan memeriksa mengadili perkara pidana.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi hendaknya dibatasi pada perkara pelanggaran konstitusi sebagai layaknya sebuah peradilan ketatanegaraan (Constitutional Court) Pemberhentian Presiden hendaknya dilakukan oleh MPR berdasar putusan Mahkamah Konstitusi dalam kasus pelanggaran UUD 1945 yang berkait dengan prinsip sistem presidensiil dan atas dasar putusan Mahkamah Agung terhadap kejahatan yang disebut dalam UUD 1945.

F. Metode Penelitian.

Sarana yang lazim dipakai untuk memperkuat dan mengembangkan ilmu pengetahuan adalah penelitian yang bertujuan untuk menambah dan memperluas pengetahuan baru guna memperkuat teori-teori yang telah ada dan / atau menemukan teori baru. Sebuah penelitian dilakukan secara sistematis, konsisten dan menggunakan metodologi.

Metode penelitian memiliki tiga aspek pengertian yaitu logika penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian serta sistem dan teknik penelitian.¹⁰

1. Metode Pendekatan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang menekankan pada penelitian pustaka.

Penelitian pustaka berarti akan lebih banyak menelaah dan mengkaji bahan hukum yang diperoleh dari penelitian pustaka saja dan tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesis. Di dalam hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan yang berkaitan dengan makna hukum ketatanegaraan. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama terhadap hukum primer dan skunder sepanjang bahan-bahan atau data-data tadi mengandung kaidah-kaidah hukum.

2. Jenis dan sumber data.

Bahan-bahan yang digunakan dalam penelitian ini dibagi kedalam 3 jenis yakni sebagai berikut:

¹⁰ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Pres, Jakarta 1983, hal 3.

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dan terdiri atas (untuk Indonesia):
 - a) UUD 1945;
 - b) Tap MPR;
 - c) UU yang terkait dengan Kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Bahan hukum skunder yaitu Rancangan UU, hasil penelitian, buku-buku dan hasil karya dari para pakar hukum yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan atau petunjuk mengenai bahan hukum primer dan skunder seperti kamus, kamus hukum dan ensiklopedia.

Sebagai konsekuensi penelitian normatif, maka penelitian terhadap negara hukum dan implementasi sistem pemerintahan di Indonesia menurut UUD 1945 sebagai kaidah dan asas hukum akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan historis, komperatif, dan yuridis analitis. Pendekatan historis digunakan untuk mengungkapkan sejarah konsep negara hukum baik konsep *rechstaat* maupun konsep *rule of law* serta sejarah pemerintahan di Indonesia. Konsekuensi dari metode pendekatan historis adalah dengan meneliti sejarah, buku-buku dan dokumen resmi negara sehingga dapat diketahui sejarah konsep negara hukum dan sistem pemerintahan di dunia dan Indonesia pada khususnya. Pendekatan komperatif digunakan untuk mengungkapkan perkembangan konsep negara hukum dan sistem pemerintahan dalam praktik kenegaraan diberbagai negara yang menganut konsep negara hukum.

Dengan perbandingan hukum dapat dilihat sejauh mana suatu negara telah menjabarkan konsep negara hukum dan sistem pemerintahan dalam praktik ketata negaraan di dunia.

Bahan hukum tersebut kemudian dikaji dengan menggunakan metode dogmatika hukum dengan cara pertama-tama memahami isi teks dari bahan hukum, kemudian mengkaitkan isi (pengertian) teks yang satu dengan yang lain yang mengatur (sub bidang) yang sejenis. Kaitan isi (pengertian) akan membentuk pengertian umum yang dalam penelitian ini dinamakan sebagai pengertian atau prinsip-prinsip hukum, sehingga dapat dilihat konsep negara hukum Indonesia, serta konsep yang dibangun konstitusi dalam penentuan kekuasaan Presiden dan wakil presiden sebelum (pra) dan sesudah (pasca) amandemen UUD1945.

3. Metode Pengumpulan Data.

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen yang dipergunakan untuk mengumpulkan data skunder. Dalam pelaksanaannya penelitian kepustakaan atau studi dokumen dilakukan terhadap bahan hukum atau data primer, bahan hukum atau data skunder dan bahan hukum atau data tersier.

4. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data, data yang telah diperoleh dianalisa dengan menggunakan analisa kualitatif yaitu analisis data non statistik.

Teknik ini dilakukan dengan metode interaktif yang terdiri dari tiga jenis kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan yang dapat dilakukan pada saat sebelum dan selama pengumpulan data.

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakkan, dan juga transformasi data yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Sementara penyajian data merupakan penyajian sekumpulan informasi yang tersusun dan memberi kemungkinan adanya penarikan simpulan dan pengambilan tindakan¹¹.

G. Sistematika Penyajian.

Hasil penelitian yang sudah diperoleh dan telah dianalisis kemudian dibuat suatu laporan hasil penelitian yang sistematika penyajiannya sebagai berikut:

Bab I : pada intinya berisikan dan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, objek dan lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data.

Bab II : dalam bab ini diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan bab selanjutnya yang berupa tinjauan pustaka atau kerangka teoritik. Dalam bab ini menguraikan tentang pengertian tinjauan umum negara hukum Indonesia, unsur-unsur negara hukum.

¹¹ Matthew B Milles dan A Michel Huberman, edisi Indonesia Analisa Data Kualitatif tentang Sumber Metode-metode baru, UI.Pres, Jakarta 1992. hal 16-18.

Bab III : bab ini merupakan hasil penelitian dan analisis, pada bab ini diuraikan tentang Sejarah Pemerintahan di Indonesia, Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden di Indonesia sesudah perubahan (pasca amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 dan hambatan-hambatan yang terdapat dalam implementasi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah Perubahan UUD 1945.

Bab IV : bab ini merupakan penutup yang berisikan simpulan dari hasil penelitian dan analisis juga saran-saran jika dirasa perlu yang ditujukan kepada pihak-pihak yang terkait. Dengan demikian penelitian ini diharapkan membawakan manfaat sebagaimana yang diinginkan sebagai wujud kontribusi bagi pengembangan keilmuan dan peningkatan pengetahuan dan kesejahteraan rakyat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Gambaran Umum Negara Hukum Indonesia.

1. Negara Hukum di Indonesia.

UUD 1945 adalah hukum dasar positif di Indonesia, juga merupakan dasar hukum konstitusional bagi negara hukum Indonesia. Istilah negara hukum itu sendiri tidak terdapat dalam pembukaan, dan juga tidak dalam Batang Tubuh UUD 1945, melainkan pada penjelasan umumnya, yang langsung dikaitkan dengan sistem pemerintahan negara. Apabila dihubungkan dengan tujuan berdirinya negara Indonesia pada alinea 4 UUD 1945 berbunyi :

“.....Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Dari sini dapat disimpulkan bahwa negara hukum menurut UUD 1945 bukanlah sekedar negara hukum dalam arti formal (negara polisi atau negara penjaga malam) melainkan adalah negara hukum dalam arti luas atau arti material, yang mencakup pengertian, bahwa negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Singkatnya negara hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu adalah suatu negara hukum kesejahteraan.¹²

Dalam kepustakaan Barat “negara kesejahteraan” disebut sebagai *Verzorgingsstaat* atau *societe rechtsstaat*. Dalam hal ini dikenal sekitar tahun 1960, misalnya Schopper dalam tahun 1962, S.W. Couwenberg pada tahun 1983 dan C.J.M. Schuyt pada tahun 1983.

¹² JCT. Simorangkir, SH. *Hukum Dan Konstitusi Indonesia II* (Jakarta: Rajawali Press, 1982) hal. 9-1.

Sebelum itu baru sampai pada negara hukum material atau *Welvaarcssaat* atau negara kemakmuran. Kesejahteraan berarti makmur material dan spiritual.

Sedangkan orientasi negara kemakmuran hanyalah pada segi material semata. Pilihan bangsa Indonesia langsung pada negara kesejahteraan karena pengalaman pahit bangsa Indonesia dibawah penjajahan Belanda yang bukan saja kurang makan dan pakaian, tetapi juga kurang sejahtera rohaninya, karena bangsa Indonesia hampir tidak memiliki kebangsaan. Organisasi politik selalu diawasi dengan ketat, bahkan penyiaran agama (Islam) terus dibayang-bayangi oleh Dinas Rahasia Belanda (PID).

Jadi untuk mengetahui arti atau rumusan hukum menurut bangsa Indonesia, sama artinya dengan mencari ketentuan-ketentuan apa dan bagaimana yang diinginkan oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan kelompoknya, dalam hal ini kehidupan negaranya dan kehidupan bangsa Indonesia diatur dalam UUD 1945 oleh karena itu untuk mencari arti hukum, haruslah dicari dalam UUD 1945. Dalam penjelasan umum Bagian IV UUD 1945 ditemukan petunjuk mengenai arti hukum, yang bunyinya adalah :

“Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat Garis-Garis besar Berbagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial”.¹³

¹³ Azhari, *Op.Cit.*, hal. 118.

Dari rumusan tersebut, terutama pada akhir kalimat dapat ditarik kesimpulan bahwa Undang-Undang Dasar atau hukum (tertinggi) adalah alat untuk mencari ketertiban dan untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Rumusan ini dipertegas dalam keterangan yang terdapat dalam penjelasan pasal-pasal 28, 29 ayat (1) dan 34 yang berbunyi :

“Pasal-pasal, baik yang hanya mengenai warga negara maupun yang mengenai seluruh penduduk memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan.

Dengan demikian, hukum berarti alat untuk mencapai ketertiban dan kesejahteraan sosial yang demokratis, berkeadilan sosial dan berperikemanusiaan. Demikianlah rumusan materiil negara hukum Indonesia, dan untuk mencapainya perlu dilihat rumusan formal atau aspek yuridis formal dari negara hukum Indonesia dan untuk menemukannya juga harus dicari dalam UUD 1945.

2. Unsur-unsur Negara Hukum Indonesia

Sebagaimana telah dikemukakan, bangsa Indonesia tidak memilih konsep Barat (*Rechtsstaat*) ataupun Anglo Saxon (*Rule Of Law*). Bagaimanakah konsep yuridis formal negara hukum menurut bangsa Indonesia, atau dengan perkataan lain unsur-unsur utama apakah yang menjadi ciri khas negara hukum Indonesia, akan dijelaskan dalam uraian berikutnya.

Unsur-unsur utama negara hukum Indonesia adalah sebagai berikut :

1. Bersumber pada Pancasila.

Penjelasan umum Bagian III UUD 1945 Mengatakan :

“Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan dan Pasal-pasal nya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-undang Dasar negara Indonesia, pokok-pokok pikiran itu mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai dasar hukum negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.

Memperhatikan kata “menguasai”, berarti hukum dasar tidak boleh bertentangan dengan yang menguasai, yaitu Pancasila. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Pancasila sebagai cita-cita hukum yang menguasai itu merupakan sumber hukum bagi hukum dasar negara. Karena dasar negara (UUD) merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan perundangan, maka dengan sendirinya Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum.

Roeslan Saleh berpendapat bahwa dengan memperhatikan penempatan fungsi Pancasila dalam Pembukaan, maka Pancasila merupakan *grundnorm* yang lebih luas dari pada arti *Grund Norm* menurut Hans Kelsen, karena meliputi seluruh norma kehidupan bangsa Indonesia.¹⁴

Sedangkan Padmo Wahyono berpendapat bahwa Pancasila menjadi landasan dasar kehidupan berkelompok (bernegara) bangsa Indonesia dan kaedah pokok fundamental negara.¹⁵

¹⁴ Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Perundang-Undangan*, (Jakarta : Aksara Baru, 1979), hal 43.

¹⁵ Padmo Wahyono, *Membudayakan UUD 1945*, (Jakarta : Ind-Hild Co., 1991) hal 34.

Inilah yang menjadi ciri atau unsur pada Pancasila. Disamping itu, perlu pula diketahui bahwa Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia juga merupakan ideologi negara.

Bersumber pada Pancasila, berarti hukum yang Berketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, berpersatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Sistim Konstitusi

Di negara-negara Barat dikenal legalitas, artinya bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang. Pendapat Dicey pemerintah berdasarkan hukum, mengatakan :

“Setiap tindakan kekuasaan pemerintah, setiap tindakan yang mempengaruhi hak-hak, kewajiban atau kebebasan setiap orang harus terbukti memiliki sumber hukum yang jelas”.¹⁶

Berdasarkan pengamatan berbagai kalangan, maka bangsa Indonesia menganggap sudah cukup apabila kewenangan pemerintah diatur pokok-pokoknya saja, diatur kerangka dasarnya saja, sedangkan pengaturan selanjutnya (lebih rinci) dapat diatur kemudian, disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu masalah-masalah tersebut sebaiknya diatur dalam hukum dasar atau konstitusi saja.

¹⁶ Azhary, *Ibid*, 121.

Menurut Padmo Wahyono, sistem hukum dasar meliputi :

- a. Cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis.
- b. Hukum dasar Indonesia mengutamakan hukum dasar yang tertulis. Disamping itu juga berlaku hukum dasar tidak tertulis.
- c. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan ke dalam pasal-pasalanya.
- d. Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan pokok, bersifat singkat dan supel, mudah mengikuti perkembangan dinamika kehidupan masyarakat dan negara Indonesia.
- e. Mementingkan semangat para penyelenggara negara yang harus mengetahui, memahami dan mengamalkan lebih lanjut cita-cita hukum negara Republik Indonesia.¹⁷

Sedangkan menurut Muhammad Tahrir Azhary konsep negara hukum Indonesia mempunyai ciri-ciri :

1. Hubungan yang erat antara agama dan negara.
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Kebebasan beragama dalam arti positif.
4. Ateisme tidak dibenarkan dan Komunisme dilarang.
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Sedangkan unsur-unsur utama dari negara hukum menurut Muhammad Tahir Azhary dalam bukunya ***Negara Hukum*** adalah :

1. Pancasila
2. MPR
3. Sistem Konstitusi
4. Persamaan
5. Peradilan yang bebas.¹⁸

¹⁷ Padmo Wahyono, ***Negara Republik Indonesia***, (Jakarta : Rajawali Press, 1982), hal. 9-11.

¹⁸ Muhammad Tahir Azhary, ***Negara Hukum***, (Jakarta : Unipress1992), hal 74.

B. Tinjauan Umum masyarakat madani di Indonesia.

1. Masyarakat madani di Indonesia.

Konsep *Civil Society* lahir pada akhir abad ke-17 dan abad ke-18, tatkala terjadi krisis tatanan sosial dan mulai surutnya pamor paradigma sosial yang ada saat itu. Krisis yang terjadi pada abad ke-17 seperti Komersialisasi tanah, buruh dan modal, tumbuhnya ekonomi pasar, revolusi yang terjadi di Eropa dan kemudian Amerika dan sebagainya, berakibat dipertanyakannya tatanan sosial dan konsep kekuasaan pada saat itu.¹⁹

Istilah *Civil Society* akhir-akhir ini banyak dipakai oleh pakar dan cendekiawan, tetapi istilah yang paling populer yang sering digunakan di Indonesia adalah “masyarakat madani”. Kata madani berunjuk pada madinah, sebuah kota yang sebelumnya bernama Yatsrib di wilayah Arab, dimana masyarakat Islam di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW di masa lalu pernah membangun peradaban tinggi. Menurut Nurcholish Madjid, kata “Madinah” berasal dari Bahasa Arab “Madaniyah” yang berarti peradaban, karena itu masyarakat madani berasosiasi “masyarakat beradab”.

Pemaknaan lain menurut Nurcholish Madjid, kata “madani” dalam bahasa arab dapat juga diterjemahkan sebagai kota. Dengan demikian masyarakat madani berarti “masyarakat kota”. Disebut sebagai kota karena kota madinah yang dibangun oleh Nabi Muhammad dahulu merupakan sebuah *city state*, sesuatu yang mengingatkan dengan bentuk polis Yunani kuno. Sebenarnya suatu akar sejarah yang mempengaruhi perkembangan pemikiran *Civil Society* berawal dari gejala tumbuhnya masyarakat kota atau negara kota (*city-state*).

¹⁹ Roekmini Soedjono, “*Civil Society*” *Kontribusinya dalam Proses Demokrasi*, Kompas, Senin 13 Maret, 1995.

Sebagaimana Cicero menamakan masyarakat kota Romawi kuno di jamanya *sebagai societas civilis*, yang merujuk pada gambaran mengenai masyarakat yang memiliki tingkat kepatuhan tinggi pada hukum.

Nurcholis Madjid mengungkapkan beberapa ciri mendasar dari masyarakat madani yang dibangun Nabi, antara lain²⁰

1. Egalitarisme
2. Pengarahan kepada orang berdasarkan prestasi (bukan kesukuan, keturunan, ras dan sebagainya).
3. Keterbukaan partisipasi seluruh anggota masyarakat aktif.
4. Penegakan Hukum dan keadilan.
5. Toleransi dan pluralisme.
6. Musyawarah.

Mengutip Robert N. Bellah, seorang sosiolog agama terkemuka, Madjid mengemukakan bahwa masyarakat madani yang dibangun Nabi itu merupakan masyarakat yang untuk zaman dan tempatnya sangat modern, sehingga setelah Nabi wafat tidak tahan lama.

Padahal, Timur Tengah dan umat manusia saat itu belum siap dengan prasarana sosial yang modern yang dirintis oleh Nabi. Masyarakat madani warisan Nabi itu, hanya mampu bertahan hingga masa Khulafaur Rasyidin, sesudah itu dikukuhkan dengan sistem yang disemangati oleh semangat kesukuan, yakni Tribalisme Arab pra-Islam, dan selanjutnya dikukuhkan dengan sistem Geneologis Dinasti.

²⁰ Nurcholis Madjid "Menuju Masyarakat Madani" Dalam Jurnal Kebudayaan dan Peradaban *Ulumul Qur'an* No.2/XII/96 hal. 51-54.

Dalam mewujudkan masyarakat madani, menurut Madjid, dibutuhkan manusia-manusia yang secara pribadi berpandangan hidup dengan semangat Ketuhanan, dengan konsekuensi tindakan kepada sesama manusia, untuk itu, Nabi telah memberikan keteladanan, dengan konsekuensi tindakan kepada sesama manusia dalam mewujudkan ciri-ciri masyarakat madani seperti disinggung diatas.

Dalam rangka penegakan hukum dan keadilan misalnya, Nabi tidak membedakan antara orang atas dan orang bawah, Nabi pernah menegaskan bahwa hancurnya bangsa-bangsa di masa lalu adalah jika “orang atas” melakukan kejahatan dibiarkan, tetapi kalau “orang bawah” melakukan pasti dihukum. Karena itu, Nabi misalnya juga menegaskan contoh, bahkan seandainya Fatimah, putri kesayangannyapun melakukan kejahatan, maka akan dihukum sesuai ketentuan yang berlaku.

Masyarakat madani membutuhkan adanya pribadi-pribadi yang tulus dan mengingatkan jiwa pada kebaikan bersama. Tetapi, komitmen pribadi saja sebenarnya tidak cukup.

Mengingat “itikad baik” bukan perkara yang mudah diawasi dari luar diri, sangat subyektif. Maka, harus diiringi dengan tindakan nyata yang mewujud dalam bentuk amal saleh. Tindakan ini harus diterapkan dalam kehidupan kemasyarakatan, dalam tatanan kehidupan kolektif yang memberi peluang adanya pengawasan. Pengawasan sosial adalah konsekuensi langsung dari itikad baik yang diwujudkan dalam tindakan kebaikan.

Dalam mewujudkan pengawasan itulah, menurut Madjid, dibutuhkan keterbukaan dalam masyarakat. Mengingat setiap manusia sebagai makhluk yang lemah mungkin saja mengalami kekeliruan dan kekhilafan (*An Nisa* : 28), maka dengan keterbukaan itu, setiap orang mempunyai potensi untuk menyatakan pendapat dan untuk didengar, sementara dari pihak yang mendengar ada kesederhanaan untuk mendengar dengan rendah hati untuk merasa tidak selalu benar, bersedia mendengar pendapat orang lain untuk diikuti mana yang terbaik.

Demikianlah, kata Madjid, masyarakat madani antara lain dilihat merupakan masyarakat demokratis yang terbangun dengan menegakkan musyawarah. Musyawarah pada hakekatnya adalah interpretasi positif berbagai individu dalam masyarakat yang saling memberi hak untuk menyatakan pendapat dan mengakui adanya kewajiban mendengar pendapat itu.

Dalam bahasa lain, musyawarah adalah hubungan interaktif untuk saling mengingatkan tentang kebaikan dan kebenaran serta ketahanan dalam mencari penyelesaian masalah bersama, dalam suasana persamaan hak dan kewajiban warga masyarakat (*Al-Ash*). Dalam proses musyawarah itu muncul hubungan sosial yang luhur dilandasi toleransi dan pluralisme. Toleransi dan pluralisme ini tak lain adalah wujud *civility*, yaitu sikap kejiwaan pribadi dan sosial yang bersedia melihat diri sendiri tak selalu benar, meskipun mungkin berbeda antara pribadi dan kelompok.

Analogi, keteladanan, perumpamaan, pemaknaan dan implementasi masyarakat madani dimasa lampau itulah yang penulis maksudkan sebagai landasan berpijak dan pedoman bagi para penyelenggara kekuasaan pemerintahan baik oleh eksekutif maupun legislatif dan semua lembaga dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia dalam menjalankan roda pemerintahan di Indonesia.

Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan peranan Presiden sebagai Kepala Negara sangat erat hubungannya dengan pelaksanaan "hukum administrasi negara" yang merupakan bagian dari hukum publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antara organ pemerintahan itu sendiri. Hukum administrasi negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi hukum administrasi negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan.

Menurut Soehino dalam Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan hukum administrasi negara terkandung dua aspek, yaitu *pertama*, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; *kedua*, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya²¹.

²¹Soehino, Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 2.

Apabila eksekutif dalam hal ini Presiden sebagai lembaga pemegang kekuasaan pemerintahan negara dan legislatif dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk Undang-undang mau melaksanakan wewenang, kewajiban dan haknya masing-masing sesuai dengan porsinya, penulis berkeyakinan bahwa masyarakat madani di Indonesia akan dapat diwujudkan dalam kehidupan bernegara bagi bangsa Indonesia yang dikenal oleh masyarakat dunia sebagai bangsa yang menjunjung rasa persatuan dan kesatuan walaupun dalam pluralisme dan kebhinekaan.

Seiring dengan semangat reformasi khususnya reformasi konstitusi atau perubahan Undang-undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan penerapan/implementasi kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan penerapan kekuasaan sebagai kepala negara, walaupun dengan beberapa pembatasan hendaklah hal-hal tersebut dapat dijadikan suri teladan dalam menjalankan kekuasaanya.

2. Persamaan Dihadapan Hukum.

Istilah persamaan dihadapan hukum atau sering juga disebut "*Equality Before the Law*" merupakan istilah yang lazim digunakan dalam hukum tata negara. Sebab hampir setiap negara mencantumkan masalah ini dalam konstitusinya. Alasan mencantumkan asas ini dalam suatu konstitusi adalah karena hal ini merupakan norma hukum yang melindungi hak-hak asasi warga negara. Bahwa semua warga negara sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

Jika dalam konstitusi hal ini dicantumkan, maka konsekuensinya penguasa dan penegak hukum haruslah melaksanakan dan merealisasikan asas ini dalam kehidupan bernegara.²²

Begitu pula UUD 1945 telah menggariskan asas persamaan dalam hukum secara tegas dalam Pasal 27 (1) UUD 1945 yang berbunyi :

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tidak ada kecualinya”.

Teori “*Equality before the law*” yang dianut oleh UUD 1945 dicantumkan dalam pasal 27 (1). Ada dua hal yang patut dicatat di sini yaitu :

Pertama, di satu pihak semua warga negara sama dihadapan hukum dan pemerintahan.

Kedua, di lain pihak semua warga negara wajib mematuhi hukum dan pemerintahan.

Jadi konsep “*Equality before the law*” menurut konstitusi 1945 adalah suatu mata rantai antara hak dan kewajiban yang harus berfungsi menurut kedudukannya masing-masing. Kesamaan dihadapan hukum berarti setiap warga negara harus diperlakukan adil oleh aparat penegak hukum dan pemerintahan. Kesamaan dihadapan Pemerintah berarti semua warga negara sama dalam perlakuan Pemerintah, sama dalam Peraturan Pemerintah dan sama haknya untuk menduduki posisi pemerintahan menurut prosedur yang lazim berlaku.

²² Ramli Hutabarat, SH., *Negara Hukum*, (Jakarta : Galia, 1985), hal. 39.

Disisi lain warga negara wajib pula mematuhi hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku. Meskipun warga negara bebas menuntut haknya, tetapi kebebasan itu tidaklah seperti kebebasan demokrasi Barat. Bila kita bandingkan dengan filsafat Barat yang bersumber *“men are created free and equal endowed by their Creator with certain unalienable Rights”*, yaitu manusia yang dilahirkan bebas dan mempunyai persamaan hak dan seterusnya, maka disini terdapat perbedaan yang khas.²

Kebebasan yang dimiliki warga negara di Indonesia adalah kebebasan bertanggung jawab. Setiap orang menuntut haknya, tetapi harus pula tuntutan itu dipertanggungjawabkan. Setiap orang bebas bersuara, asalkan pendapat dan pemikiran tersebut bisa dipertanggungjawabkan. Demikian pula pemerintah berhak mengadakan penangkapan warga negara, asalkan penangkapan itu bisa dipertanggungjawabkan secara hukum. Jika penangkapan terhadap warga negara tidak bisa dipertanggungjawabkan secara hukum maka tindakan tersebut bertentangan dengan nilai pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Adanya lembaga peradilan negara adalah untuk mewujudkan keadilan. Menurut Undang-Undang pokok Kekuasaan Kehakiman, Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

² Soenawar Soekawi, *Pancasila dan Hak-hak Asasi Manusia*, (Jakarta : CV. Akodoma, 1997), hal 45.

Dalam masyarakat yang egalitarian dan demokratis sebagaimana disyaratkan oleh pasal 27 UUD 1945, tidak dikenal adanya kelebihan martabat kemanusiaan dari warga negara yang lainya seperti pada waktu berlakunya pasal 163 IS dulu.⁴

Dalam memelihara tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka seyogyanya pembentukan hukum nasional menghilangkan undang-undang yang mengandung konotasi diskriminasi hukum, karena bertentangan dengan konstitusi negara kita. Jika diamati secara seksama berbagai fakta sosial menunjukan bahwa hukum yang diskriminatif berdampak negatif terhadap eksistensi dan pelaksanaan hak-hak asasi manusia. Dalam sistem hukum seperti ini, tidak mungkin tercipta keadilan dalam masyarakat dan bernegara.

Pada hakekatnya, dibalik prinsip persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan terdapat suatu makna yang mendasar dari pasal 27 ayat (1) tersebut, yaitu dengan adanya perlindungan hak asasi warga negara dan penghargaan martabat manusia (human dignity).

⁴ Pasal 163 IS (Indische Staatregeling) merupakan peraturan pada zaman Hindia Belanda yang isinya memberikan kewenangan lebih besar pada kaum kolonial (Eropa) dibanding Pribumi dalam rangka ikut berpartisipasi Dalam Pemerintahan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Sejarah Pemerintahan di Indonesia.

1. Pemisahan Kekuasaan.

Keinginan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia menuju Indonesia yang lebih baik, telah membawa bangsa Indonesia pada keinginan untuk mengamandemen UUD 1945. Secara akademis gagasan agar UUD 1945 diamandemen sebenarnya telah lama muncul yang dapat dijumpai dalam berbagai publikasi. Namun sebagai bagian dari agenda politik gagasan ini baru memperoleh momentumnya setelah jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998.

Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. Pertama, sejak jatuhnya Soeharto, kita tidak lagi memiliki pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, yang sewaktu-waktu dapat digugat bahkan diturunkan dari kekuasaannya. Kedua, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, yang melahirkan proses politik yang juga liberal. Ketiga, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara.

Keempat, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa bahkan melampaui konvensi yang selama ini dipegang yakni "asas kekeluargaan" didalam penyelenggaraan negara.

Kelima, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elite berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi Republik Indonesia²³.

Selama ini prinsip-prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat, sebelumnya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Pada tataran berikutnya setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dari majelis kekuasaan rakyat itu 'seolah' dibagi-bagikan secara vertikal kedalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut prinsip pembagian kekuasaan (distribution of power). Setelah dilakukan perubahan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR sebagaimana terbaca dalam Pasal 3 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Rermusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

²³ (Indria Samego, Perubahan Politik dan Amandemen UUD 1945, Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Nasional "Evaluasi Kritis Atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan Keluarga Alumni Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 8-10 Juli 2002).

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti, terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketata negaraan kita, yaitu sistem vertikal hierarkis dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (checks and balances).

Demikian pula dengan perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden dan DPR, perubahan pertama UUD 1945 terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya "pergeseran" executive heavy ke arah legislatif heavy. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan Presiden dalam undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal-pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legeslatif Nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ketangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori "pembagian kekuasaan" (distribution of power). Dengan meminjam teori Prof. Ivor Jennings, pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah dalam arti pembagian itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu pada tiga bagian. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil, pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil²⁴.

Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.

Apabila dilihat dari aspek perimbangan kekuasaan mengenai hubungan Presiden dan DPR, hubungan Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan pasal 13 dan 14 Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan terhadap pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif. Perubahan pasal 13 berbunyi : (1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebelum ada perubahan, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR.

²⁴ (Sir W Ivor Jennings, *The Law and the Constitutions* (London : Cetakan keempat, University of London Press, 1956) dengan prinsip supremasi MPR menjadi "pemisahan kekuasaan" (separation of city) dengan prinsip checks and balances sebagai ciri pelekatnya.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 14 berbunyi sebagai berikut : (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, pertama, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yutisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. Kedua, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal²⁵. Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberi pertimbangan dalam hal memberi amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut karena memberi amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan tindak pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif. Yang diperlukan adalah pertimbangan Presiden²⁶.

²⁵ (Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945 (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000).

²⁶ (Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20A, berbunyi antara lain sebagai berikut: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislatif, fungsi angaran, dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkuat pelaksanaan checks and balances oleh DPR.

2. Sistem Pemerintahan di Indonesia.

Pada era sebelum perubahan, struktur Undang-Undang Dasar 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan (Pasal 4 s/d Pasal 15 dan Pasal 22). Selain itu terdapat pula ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari Presiden, seperti ketentuan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, ketentuan yang mengatur wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, undang-undang organik, dan lain sebagainya.

Setelah perubahan (perubahan pertama sampai ke empat / 4 kali perubahan), jumlah pasal yang secara langsung mengenai lembaga kepresidenan menjadi 19 pasal dari 72 pasal (di luar tiga pasal Aturan Peralihan, dan dua pasal Aturan Tambahan).

Secara kualitatif jumlah ketentuan baru berkurang dibandingkan ketentuan lama. Ketentuan lama meliputi lebih dari sepertiga (37%), sedangkan ketentuan baru hanya lebih sedikit dari seperempat keseluruhan pasal (26%). Walaupun demikian, mengingat berbagai macam alat kelengkapan Negara dan hal-hal lain yang diatur dalam UUD 1945, pengaturan mengenai jabatan kepresidenan tetap dominan dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan lain²⁷.

Undang-Undang Dasar 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan lain sebagainya.

Walaupun telah ada perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) yang menggeser wewenang membentuk undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (Perubahan Pertama, 1999), tetapi wewenang Presiden membentuk peraturan perundang-undangan tetap kuat²⁸.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Perubahan UUD 1945 Presiden Republik Indonesia tetap memegang hak inisiatif membentuk undang-undang (walaupun hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang).

²⁷ (Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hal.27).

²⁸ Bagir Manan, Prof.DR.H, SH,MCL. Lembaga Kepresidenan, FH.UII Press, Yogya, 2003, hal 28.

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, selain berwenang membentuk Peraturan Pemerintah (UUD 1945, Pasal 5 ayat (2) Presiden juga berwenang membentuk Peraturan Presiden (yang selama ini dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Presiden, sehingga ada dua macam Keputusan Presiden yaitu yang bersifat mengatur dan bersifat penetapan). Mengenai Grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi ada perubahan. Grasi dan Rehabilitasi diberikan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Amnesti dan Abolisi memperhatikan pertimbangan DPR. Sepanjang mengenai Grasi, telah lama ada peraturan mengenai pertimbangan Mahkamah Agung dan merupakan kelanjutan Konstitusi RIS dan UUDS 1950. (Konstitusi RIS Pasal 160 dan UUDS 1950 Pasal 107).

Struktur UUD yang memberikan kedudukan kuat pada jabatan atau lembaga kepresidenan tidak hanya ada pada sistem UUD 1945 di Indonesia, tetapi terdapat juga pada Negara lain seperti Amerika Serikat. Presiden Amerika Serikat adalah penyelenggara pemerintahan. Tetapi karena UUD Amerika Serikat berkehendak menjalankan ajaran pemisahan kekuasaan, Presiden Amerika Serikat tidak dibekali kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Congress. Keikutsertaan Presiden dalam membentuk undang-undang terbatas pada memberi persetujuan atau memveto rancangan undang-undang yang sudah disetujui Congress. Memperhatikan bahan-bahan yang dipergunakan para penyusun UUD 1945, besar kemungkinan struktur dan rumusan kekuasaan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan memperoleh pengaruh dari struktur dan rumusan kekuasaan Presiden menurut UUD Amerika Serikat. Baik dalam Praktik maupun model teoritik yang pernah ditulis, Amerika Serikat dianggap sebagai salah satu model sistem pemerintahan yang memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden²⁹.

²⁹ Bagir Manan, Prof.DR.H, SH,MCL. Lembaga Kepresidenan, FH.UII Press, Yogya, 2003, hal 31-32.

Walaupun secara konstitusional (formal), meskipun UUD 1945 menonjolkan sistem pemerintahan kepresidenan (presidensil) yang tidak bertanggungjawab kepada DPR, tidaklah menjamin stabilitas pemerintahan seperti di Amerika Serikat. Presiden Amerika Serikat secara formal dipilih Badan Pemilih, tetapi secara kenyataan dipilih langsung oleh rakyat. Presiden Amerika Serikat tidak tunduk dan bertanggungjawab kepada badan perwakilan (Congress). Apapun perbedaan pandangan antara Presiden dan Congress, Presiden akan tetap sampai habis masa jabatannya (*fixed executive*). Satu-satunya cara untuk menjatuhkan Presiden Amerika Serikat (dalam masa jabatannya) adalah melalui *impeachment* atau disebut juga *trial by Congress*. Tetapi dasar untuk impeachment sangat terbatas. Baik secara substansial maupun procedural, impeachment tidak mudah dilaksanakan. Impeachment hanya dapat dilaksanakan apabila Presiden melakukan treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors. Hingga saat ini, baik dalam praktik maupun ilmu pengetahuan hukum, belum ada kesepakatan mengenai pengertian dan batas-batas yang terkandung dalam konsep tersebut. Selain di Amerika Serikat, pranata impeachment didapati juga di India dan Italia.

Sebelum perubahan, penjelasan UUD 1945 menerangkan Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, secara formal MPR dapat setiap saat bersidang meminta pertanggungjawaban Presiden. Apabila konsep ini dijalankan, berarti setiap saat Presiden dapat diberhentikan.

Dengan demikian sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sama sekali tidak menjamin kestabilan pemerintahan. Pengertian “ fixed executive “ yang menjadi ciri sistem presidensil seperti Amerika Serikat tidak terdapat dalam jabatan Presiden Republik Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan pemberhentian (penarikan mandat) Presiden Soekarno oleh MPRS pada tahun 1966 dan Presiden Abdurrahman Wahid tahun 2001. Di masa depan praktik ini tidak akan berlaku lagi. Berdasarkan perubahan ketiga dan keempat Presiden (dan Wakil Presiden), tidak lagi “ bertunduk dan bertanggungjawab “ kepada MPR. Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih langsung melalui Pemilihan Umum, tidak lagi oleh MPR. Setelah perubahan UUD, cara-cara memberhentikan Presiden (dan Wakil Presiden) menjadi serupa dengan Amerika Serikat. Presiden (dan Wakil Presiden) hanya mungkin diberhentikan dalam masa jabatan melalui pranata *impeachment*.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), yaitu disatu pihak Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan (presidensil) dan dipihak lain Presiden bertanggungjawab kepada MPR (badan perwakilan). Sri Soemantri menyatakan bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 memperlihatkan sekaligus segi-segi sistem pemerintahan presidensil dan sistem pemerintahan parlementer atau sistem campuran.

Sistem campuran dapat dijumpai pula pada negara lain seperti Perancis dan Finlandia. Tetapi, persamaannya hanya pada bentuk campuran, sedangkan substansinya sama sekali berbeda³⁰.

³⁰ Bagir Manan, Prof.DR.H, SH,MCL. Lembaga Kepresidenan, FH.UII Press, Yogya, 2003, hal 39.

Di Perancis, seperti halnya pada sistem parlementer, terdapat dua lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Kabinet (dipimpin Perdana Menteri). Di Indonesia hanya ada satu lembaga eksekutif yaitu Presiden. Presiden Perancis menyelenggarakan kekuasaan riil (menjalankan kekuasaan pemerintahan), tetapi tidak semua kekuasaan pemerintahan ada padanya. Kabinet Perancis tetap menjalankan kekuasaan riil disamping kekuasaan riil yang ada pada Presiden. Sebaliknya di Indonesia, kekuasaan eksekutif ada pada satu tangan (single executive), tidak berbagi dengan Kabinet. Presiden Perancis dipilih langsung oleh rakyat. Sebelum perubahan UUD, Presiden Indonesia dipilih badan perwakilan (MPR). Presiden Perancis tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan (Majelis Nasional).

Presiden Indonesia (sebelum perubahan UUD1945) tunduk dan bertanggungjawab kepada badan perwakilan (MPR). Setelah perubahan ketiga UUD 1945 (2001), tidak ada lagi perbedaan cara pemilihan dan pertanggungjawaban Presiden Perancis dan Presiden Indonesia³¹.

Presiden Indonesia (berdasarkan Perubahan Ketiga) dipilih langsung melalui pemilihan umum dan tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat. Perbedaan-perbedaan diatas menunjukkan bahwa: (a) Bentuk-bentuk sistem campuran dapat berbeda-beda antara Negara yang satu dengan Negara yang lain. (b) Bentuk Sistem campuran dapat menunjukkan ciri-ciri presidensial atau ciri-ciri parlementer yang lebih menonjol.

³¹ Perubahan ketiga UUD 1945,2001,Pasal 6 A, ayat (1). Lihat juga Bagir Manan, Prof.DR, Lembaga Kepresidenan, FHUII Press, Yogyakarta, 2003 hal 39.

(c) Bentuk sistem campuran di Perancis merupakan pergeseran dari sistem parlementer dan tidak menghapuskan “dual executive“, sedangkan dalam sistem Indonesia sebelum perubahan UUD menunjukkan unsur ciri presidensil lebih menonjol, lebih-lebih dengan pembatasan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yaitu hanya terbatas pada “pelanggaran haluan Negara dan atau UUD”. Pertanggungjawaban ini lebih dekat pada sistem *impeachment* di Amerika Serikat.

Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia sebelum perubahan secara hakiki adalah sistem presidensil, bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran. Lebih-lebih karena pada saat ini dan kedepan. Presiden disatu pihak dipilih langsung, dan dipihak lain tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, maka sistem presidensil menjadi lebih murni (tidak ada lagi unsur campuran).

Dari hasil penelitian yang lain bahwa untuk mengetahui kedudukan Presiden dalam suatu negara dari segi kelembagaan dan penyelenggara pemerintahan, sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dalam beberapa segi lembaga kepresidenan di Indonesia serupa dengan lembaga kepresidenan di Amerika Serikat, persamaannya adalah :

- a. Sistem eksekutif tunggal.
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan.

Perbedaannya adalah :

- a. Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden Republik Indonesia dipilih oleh badan perwakilan rakyat (yaitu MPR). Presiden Amerika Serikat dipilih langsung melalui badan pemilih.

Setelah perubahan (Perubahan ketiga, Tahun 2001), perbedaan menjadi tidak berarti, karena presiden Indonesia dipilih langsung oleh rakyat³².

Tetapi secara normatif, pemilihan langsung Presiden Amerika Serikat semata-mata didasarkan pada praktik pemilihan dan peran *Electoral College* sehingga disimpulkan pada hakekatnya Presiden Amerika Serikat dipilih langsung oleh rakyat. Secara Normatif (formal) Presiden Amerika Serikat tetap dipilih *Electoral College*. Sebaliknya di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah perubahan) dengan tegas menyatakan Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih langsung oleh rakyat.

- b. Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden Republik Indonesia tunduk dan bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggungjawab kepada DPR. Presiden Republik Indonesia dapat diberhentikan MPR. Presiden Amerika Serikat tidak bertanggungjawab kepada Congress, karena itu tidak dapat diberhentikan oleh Congress. Presiden Amerika Serikat dapat diberhentikan melalui *impeachment*.

³² Berdasarkan Perubahan ketiga UUD 1945, Tahun 2001, Presiden dan Wakil Presiden RI dipilih langsung oleh rakyat.

- c. Presiden Amerika Serikat menjabat paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut (2 x 4 tahun). Sebelum perubahan UUD, Presiden Indonesia dapat dipilih kembali tanpa batas (setiap 5 tahun sekali). Ketentuan ini menjadi pembenaran untuk memilih berulang-ulang Presiden Soeharto sampai enam kali berturut-turut (terhitung sejak tahun 1973 sampai 1998). Bahkan, sebelumnya Presiden Soeharto telah memegang jabatan sebagai Pejabat Presiden. Berdasarkan TAP MPR No.XIII/MPR/1998 telah diadakan pembatasan dengan menyebutkan : “Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”. Ketentuan ini merupakan koreksi terhadap praktik ketatanegaraan yang berlaku selama pemerintahan Presiden Soeharto dan sekaligus merupakan “perbaikan” atas ketentuan pasal 7 UUD 1945. Jadi, bersifat mengubah praktik ketatanegaraan dan mengubah pasal 7. Karena itu, semestinya diatur dalam UUD (melalui perubahan UUD) bukan melalui TAP MPR. Hal ini kemudian diatur dalam Perubahan Pertama UUD (1999).
- d. Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden Indonesia bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Bahkan Pasal 5 ayat (1) menyebutkan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Ketentuan ini menimbulkan pendapat seolah-olah hanya Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang.undang.

DPR hanya memberikan persetujuan. Presiden Amerika Serikat tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang di Amerika Serikat ada pada Congress. Meskipun setelah perubahan ketentuan baru UUD 1945. Pasal 20 ayat (1) menyebutkan : “ DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang “, tetapi tidak sepenuhnya sama dengan Congress Amerika Serikat. Congress adalah satu-satunya yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden sama sekali tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Tidak demikian di Indonesia. Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Setiap RUU dibahas bersama antara DPR dan Presiden yang diwakili Menteri. Untuk menjadi undang-undang, setiap Rancangan Undang-Undang harus mendapat persetujuan bersama Presiden dan DPR.

B. Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden.

1. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan secara umum.

Ketentuan didalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.

Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan makin meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan :

- a. Tugas dan wewenang administrasi dibidang keamanan dan ketertiban umum.

Tugas dan wewenang memelihara, menjaga dan menegakan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan bahwa asal mula pembentukan negara dan pemerintahan pertama-tama ditujukan pada usaha memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum. Tugas semacam ini terdapat juga dalam tujuan membentuk pemerintahan Indonesia merdeka, yaitu “ melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia” (Pembukaan UUD 1945).

Perlu ditegaskan bahwa penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum, bukan semata-mata fungsi penyelenggaraan administrasi negara. Kekuasaan kehakiman (judiciary) yang bertugas memutus perkara juga berperan dalam memelihara, menjaga dan menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum. Salah satu fungsi peradilan pidana adalah untuk menjaga dan memulihkan keamanan dan ketertiban umum. Walaupun demikian, administrasi negara tetap sebagai pemegang utama tugas dan wewenang ini. Administrasi Negara menjalankan sekaligus tugas wewenang preventif dan represif, sedangkan peradilan hanya pada wewenang represif. Kedudukan administrasi negara dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban makin penting dengan adagium *mencegah selalu lebih baik daripada meniadakan*. Pada saat ini, fungsi ketertiban dan keamanan tidak lagi terbatas meniadakan gangguan dalam masyarakat. Ketertiban dan keamanan tidak dapat dilepaskan dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Ketertiban dan keamanan suatu fungsi kesejahteraan. Karena itu, baik substansi maupun cara mewujudkan ketertiban dan keamanan harus terkait dengan berbagai paham kesejahteraan seperti paham kedaulatan rakyat, negara kesejahteraan, dan negara berdasarkan atas hukum.

- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain.

Tugas-tugas ketatausahaan termasuk salah satu tugas tradisional pemerintahan baik berupa surat menyurat maupun pencatatan-pencatatan untuk mengetahui keadaan dalam bidang-bidang tertentu serta memberi pelayanan administrasi kepada masyarakat.

- c. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang pelayanan umum.

Tugas dan wewenang pelayanan umum makin penting sehingga pekerjaan dan tugas administrasi negara lazim disebut sebagai public services. Melayani masyarakat, pada saat ini dipandang sebagai hakekat penyelenggaraan administrasi negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, sehingga sering disebut sebagai the service state.

Pelayanan umum meliputi penyediaan fasilitas umum seperti jalan, taman, dan lapangan olahraga. Hal-hal seperti perijinan, pemberian dispensasi dan semacamnya dapat pula digolongkan sebagai bentuk-bentuk pelayanan umum. Termasuk pula ke dalam tugas-tugas pelayanan adalah bantuan-bantuan seperti subsidi atau bentuk-bentuk bantuan lain, yang sekaligus mengandung pula fungsi pengawasan dan ketertiban.

- d. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945 terdapat berbagai ketentuan dan keterangan mengenai kewajiban negara atau pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, membangun sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keterangan serupa didapati juga dalam Penjelasan. Berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945, Penjelasan diiadakan, sehingga UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh. Walaupun demikian, kajian mengenai Penjelasan tetap penting baik ditinjau dari kajian sejarah ketatanegaraan maupun prinsip-prinsip yang terdapat dalam penjelasan tersebut.

2. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada masa Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950).

Republik Indonesia Serikat lahir pada tanggal 27 Desember 1949. Pemerintah Republik Indonesia Serikat (RIS) pindah ke Jakarta, Pemerintahan dipimpin oleh Muhammad Hatta sebagai Perdana Menteri dan Soekarno sebagai Presiden.

Pada masa ini situasi sosial-politik masih sangat dipengaruhi suasana revolusi, makanya organisasi-organisasi sosial politik dan kelompok-kelompok separatis seperti peristiwa Westerling/APRA di Bandung, peristiwa Andi Aziz di Makasar dan peristiwa “RMS” di Ambon, dan sebagainya masih sangat mewarnai pergolakan politik baik di tingkat lokal maupun nasional.

Bagaimanapun pada masa ini rakyat Indonesia masih berjuang untuk mengembalikan Indonesia setelah Belanda masih terus meneruskan politik federasinya dan memaksakan pembentukan RIS ini.

Sebagaimana diungkapkan Clifford Geertz bahwa rakyat Indonesia pada masa itu melihat RIS sebagai usaha Belanda untuk mempertahankan kekuasaannya di Indonesia dan karena rakyat Indonesia pada saat itu baru saja lepas dari penjajahan Belanda sehingga yang berkembang adalah nasionalisme radikal dan bergabung dengan Republik merupakan satu-satunya cara untuk menjadi patriotik.¹⁾

Implementasi/penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan pada masa Konstitusi RIS sebagaimana diatur dalam Bagian II tentang Pembagian penyelenggaraan pemerintahan antara Republik Indonesia Serikat dengan Daerah-daerah Bagian pada Babakan 1 Pembagian penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Pasal 51, 52, 53 dan 54 Konstitusi RIS.

Secara keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan dalam pasal-pasal tersebut berbunyi :

¹⁾ Clifford Geertz, *Tentang Keberagaman Masyarakat Indonesia Dalam Mencapai Demokrasi*, (Jakarta, ISAI, 1999), hal. 84.

Pasal 51

1. Penjelenggaraan-pemerintahan tentang pokok-pokok yang terdaftar dalam lampiran Konstitusi ini dibebankan semata-mata kepada Republik Indonesia Serikat.
2. Daftar lampiran penyelenggaraan-pemerintahan yang tersebut dalam ayat 1 diubah, baik atas permintaan daerah-daerah bagian bersama-sama ataupun atas inisiatif pemerintah federal sesudah mendapat persesuaian dengan daerah-daerah bagian bersama-sama, menurut atjara yang ditetapkan undang-undang federal.
3. Perundang-undangan federal selandjutnja akan mengambil segala tindakan yang perlu untuk mengurus penyelenggaraan-pemerintahan yang dibebankan kepada federasi dengan semestinja.
4. Segala penyelenggaraan pemerintahan yang tidak masuk dalam penetapan pada ayat-ayat diatas adalah kekuasaan daerah-daerah bagian semata-mata .

Pasal 52

1. Daerah-bagian berhak yang sebesar-besarnja dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan federal oleh perlengkapan daerah bagian itu sendiri.

Untuk itu maka Republik Indonesia Serikat sedapat-dapatnja meminta bantuan daerah-daerah bagian.

2. Apabila Republik Indonesia Serikat menuntut bantuan daerah bagian untuk melaksanakan peraturan-peraturan federal, maka daerah bagian berwadajib memberikan bantuan itu.
3. Daerah-daerah bagian melaksanakan pemerintahan ikut serta yang ditetapkan dalam pasal ini sesuai dengan pendapat lebih tinggi alat-alat perlengkapan federal yang bersangkutan.

Pasal 53

Dalam menjelenggarakan tugas pemerintahannya daerah-daerah bagian dapat bekerja bersama menurut aturan-aturan umum yang ditetapkan undang-undang federal : aturan-aturan itu menentukan pula tanggung tangan Republik Indonesia Serikat yang boleh jadi dilakukan dalam hal itu.

Pasal 54

1. Penjelenggaraan seluruh atau sebagian tugas pemerintahan suatu daerah oleh Republik Indonesia Serikat atau dengan kerja sama antara alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat dan alat-alat pemerintah daerah bagian yang bersangkutan, hanyalah dapat dilaksanakan atas permintaan daerah bagian yang bersangkutan itu.
- Bantuan Republik Indonesia Serikat itu sedapat mungkin terbatas pada tugas pemerintahan yang melampaui tenaga daerah bagian itu.

2. Untuk memulai dan menjelenggarakan tugas pemerintahan sesuatu daerah bagian dengan tiada permintaan jang bermaksud demikian, Republik Indonesia Serikat hanya berkuasa dalam hal-hal jang akan ditentukan oleh pemerintah federal dengan persesuaian. Senat dan Dewan Perwakilan Rakjat ,jakni apabila daerah bagian itu sangat melalakan tugasnja dan menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang federal.

Implementasi/penyelenggaraan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara pada masa Konstitusi RIS sebagaimana diatur dalam Bagian 1 tentang Pemerintah pasal 68, 69,70 dan 72 Kostitusi RIS sebagai berikut:

Pasal 68

1. Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah.
2. Dimana-mana dalam Konstitusi ini disebut Pemerintah maka jang dimaksud ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, jakni menurut tanggung djawab khusus atau tanggung djawab umum mereka itu.
3. Pemerintah berkedudukan di ibu kota Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain.

Pasal 69

1. Presiden ialah Kepala Negara.
2. Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam pasal 2. Dalam memilih Presiden orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mentjapai kata sepakat.
3. Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun. Beliau tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau mendjalankan hak pilih ataupun orang yang telah ditjabut haknja untuk dipilih.

Pasal 70

Presiden berkedudukan ditempat kedudukan Pemerintah.

Pasal 72

1. Djika perlu karena Presiden berhalangan, maka Beliau memerintahkan Perdana Menteri mendjalankan pekerjaan djabatannja sehari-hari.
2. Undang-undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal, apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan djabatannja³³.

³³ Marsono, Drs, Konstitusi RIS, Susunan dalam satu naskah UUD 1945, Eko Jaya CV, Jakarta, 2002, hal 164 dst.

3. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Pada Masa UUDS 1950 (1950-1959).

Pengakuan kedaulatan RI oleh Belanda memberikan harapan bagi pemimpin nasional menjalankan roda kekuasaan. Pada awal 1950, parlemen RIS dan pemerintah kemudian membentuk tim perancang konstitusi yang diketuai oleh Soepomo. Seorang figur penggagas lahirnya konsep “negara integralistik” UUD 1945. Tim ini berhasil menyusun UUD Sementara (UUDS) 1950 pengganti KRIS. Disahkan pemberlakuanya, pada tanggal 17 Agustus 1950 negara kesatuan diproklamasikan. Sementara sistem pemerintahan masih berporos pada sistem parlementer. Adanya sistem ini, memungkinkan terpeliharanya kembali tradisi oposisi. Kabinet pertama negara kesatuan republik Indonesia yang mulai bekerja di bulan September 1950 dipimpin oleh Muhammad Natsir dari Partai Islam masyumi.

Pasca pengakuan ini, stabilitas politik semakin kacau yang diakibatkan maraknya gerakan lokal melawan pusat. Seperti pada penghujung tahun 1950 meletus perlawanan PRRI/Parmesta yang konon digerakan oleh kubu PSI, Masyumi dan Perwira tertentu, hal ini sebagai konsekuensi logis dari “Euphoria” politik pada masa paca penyerahan kedaulatan, sebagaimana diungkapkan Clifford Geertz bahwa pada waktu itu tak seorangpun dipaksa masuk ke suatu partai, terutama oleh negara. Soekarno sendiri tidak pernah benar-benar berdiri di belakang PNI.

Pada waktu itu negara tidak memaksa orang untuk mengikuti partai tertentu karena Soekarno tidak menghendakinya. Secara sosial pada saat itu kelompok-kelompok yang besar mempunyai ikatan kedalam yang amat kuat. Muhammadiyah sangat penting sebagai bagian dari Masyumi dan anggotanya sudah lama ada di situ. NU memiliki jaringan pesantren yang amat luas, dengan para kyai dan santri-santrinya. Orang tidak dipaksa oleh negara, tetapi oleh tekanan lokal atau tekanan kelompok sebaya. Negara tidak memiliki identifikasi partai. Setiap orang bisa mengungkapkan pikiran secara terbuka.

Walaupun dalam kondisi yang kacau, namun dalam jiwa pendiri negara dan pejuang saat itu tetap berkobar semangat untuk tetap mewujudkan masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita dalam Undang Undang Dasar 1945.

Sekalipun berkedudukan sebagai negara bagian dalam Negara Republik Indonesia Serikat, bagi Republik Indonesia yang beribu kota di Yogyakarta tetap berlaku UUD 1945 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 berdampingan dengan Konstitusi RIS. Hal tersebut dibuktikan dengan implementasi penyelenggaraan pemerintahan oleh Republik Indonesia Yogyakarta dalam menetapkan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan perundangan yang lain tetap mendasarkan pada UUD 1945 dan bukan pada Konstitusi RIS.

Perjuangan para perintis kemerdekaan negara kesatuan Republik Indonesia tidak pudar begitu saja, terbukti dari praktek pemerintahan, sebagian negara bagian atau yang setingkat pada waktu itu telah bergabung dengan Negara Republik Indonesia Yogyakarta sebagai langkah awal untuk keluar dari Republik Indonesia Serikat menuju terwujudnya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Akhirnya dengan memperhatikan Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia (Yogyakarta) tanggal 19 Mei 1950 serta persetujuan DPR dan Senat, pengaturan baru untuk mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan cara mengubah Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia oleh Presiden RIS.

Didalam Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950 kekuasaan pemerintahan oleh Presiden diatur dalam Bab II Alat-alat Perlengkapan Negara menurut pasal 44 adalah : Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan. Kemudian pada Bagian I tentang Pemerintah Pasal 45 menyatakan bahwa Presiden adalah Kepala Negara, untuk melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Kedudukan Pemerintah selanjutnya diatur dalam Pasal 46 yang berbunyi :

1. Presiden dan Wakil Presiden berkedudukan di tempat kedudukan Pemerintah.
2. Pemerintah berkedudukan di Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain.

Tugas alat perlengkapan negara dalam implementasi / penyelenggaraan tugas pemerintahan menurut Undang-undang Dasar Sementara 1950 diatur dalam Bab III Bagian I tentang Pemerintahan yang bunyi pasalnya adalah :

Pasal 82

Pemerintah menjelenggarakan kesedjahteraan Indonesia dan teristimewa berusaha supaja Undang-Undang Dasar, Undang-undang dan Peraturan-peraturan lain didjalankan.

Pasal 83

1. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.
2. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebidjaksanaan Pemerintah, baik besama-sama untuk seluruhnja, maupun masing-masing untuk bagiannja sendiri-sendiri.

Pasal 84

Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keputusan Presiden yang menjatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari³⁴.

4. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada Masa UUD 1945.

a. Periode 1945-1949. (1).

Hiruk pikuk proklamasi kemerdekaan telah menggugah kesadaran rakyat Indonesia akan arti sebuah kebebasan. Penghayatan akan makna hidup merdeka semakin menjadi-jadi. Sebagaimana diungkapkan oleh Syahrir :

“Efek proklamasi itu hebat sekali. Rakyat kita seolah terkena aliran listrik. Bagian terbesar pegawai negeri Indonesia, kaum amtenar, polisi dan organisasi-organisasi kemiliteran serta merta menyatakan dukungan mereka kepada Republik. Kekuatan persatuan nasional mencapai tingkat-tingkat yang lebih tinggi dari apa yang telah kita kenal sebelumnya.³⁵

Boleh dikatakan masa 1945-1949 merupakan masa mencari bentuk pemerintahan di Republik ini. Proses pendapat pada saat itu hanya pada Hatta dan Syahrir. Ini ditandai dengan keluarnya maklumat Wakil Presiden (Hatta) 3 November 1945 yang berisi Anjuran pembentukan partai-partai politik. Pokok pikiran maklumat itu ialah :³⁶

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat.
2. Pemerintah berharap, supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946.

³⁴ Marsono, Drs, UUDS 1950, Susunan dalam satu naskah UUD 1945, Eko Jaya CV, Jakarta, 2002, hal 227 dst.

³⁵ Rudolf Mrazek, *Syahrir, Politik dan Pengasingan di Indonesia*, (Jakarta, YOI, 1996) hal. 485.

³⁶ R.Z. Leirissa, *Op.Cit.*, hal. 101.

Pada waktu itu pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat segera terwujud, karena Republik Indonesia pada saat itu terlibat dalam peperangan dengan Belanda yang ingin kembali menguasai wilayah Indonesia. Perang menegakkan Kemerdekaan Indonesia itu berlangsung dari 1945-1949. Adanya situasi dan kondisi tersebut walaupun dalam naskah Undang-undang Dasar 1945 telah dicantumkan tentang kekuasaan pemerintahan, pada waktu itu pemerintahan tidak dapat dijalankan dengan semestinya oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam negara dan kekuasaan presiden sebagai Kepala Negara juga tidak dapat dijalankan secara optimal.

b. Periode 1959-1966 (2).

Adanya Dekrit Presiden memberikan peluang yang sangat besar bagi Presiden Soekarno untuk mewujudkan gagasan politiknya dan membuka kesempatan yang sangat besar bagi dirinya untuk memainkan peranan politik yang selama ini tidak dapat ia lakukan karena posisinya sebagai kepala negara. Sebagai Presiden, kemudian Soekarno menunjuk seorang loyalisnya untuk membentuk kabinet yang Perdana Menterinya adalah presiden sendiri. Disamping itu, dengan kewenangan yang dimilikinya, Soekarno kemudian membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menggantikan Dewan Konstituante.

Demokrasi terpimpin memungkinkan Soekarno untuk menjadi salah satu agenda “Setter” politik Indonesia, yang akhirnya membuat dia menjadi pemimpin yang sangat berkuasa, menjadi seorang diktator. Proses politik yang berjalan kemudian semuanya bermuara pada Soekarno, dengan segala “attribute” yang dimilikinya.

Demokrasi terpimpin merupakan pembalikan total dari proses politik yang berjalan pada masa demokrasi parlementer. Apa yang disebut dengan demokrasi tidak lain merupakan perwujudan kehendak presiden dalam rangka menempatkan dirinya sebagai satu-satunya institusi yang paling berkuasa di Indonesia. Adapun karakteristik utama dari perpolitikan Demokrasi Terpimpin adalah :³⁷

1. Mengaburnya sistem kepartaian. Kehadiran partai-partai politik bukan untuk mempersiapkan diri dalam rangka kontestasi politik untuk mengisi jabatan politik di Pemerintahan (karena pemilihan umum tidak pernah dijalankan), tetapi lebih merupakan elemen penopang dari tarik tambang antara Presiden Soekarno, Angkatan Darat, Partai Komunis Indonesia. Namun yang perlu dicatat adalah bahwa partai-partai politik masih memiliki otonomi dalam proses internalnya, walaupun dalam perjalanan selanjutnya dibatasi hanya 10 partai politik.
2. Dengan terbentuknya DPR-GR, peranan lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi semakin lemah. Sebab, DPR-GR kemudian lebih merupakan instrumen Politik Presiden Soekarno. Proses rekrutmen politik untuk lembaga inipun ditentukan oleh presiden.

³⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999) hal. 30-31 Desember 2004.

3. “Basic Human Rights” menjadi sangat lemah. Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaanya atau yang mempunyai keberanian untuk menentanginya. Sejumlah lawan politiknya menjadi tahanan politik Soekarno, terutama yang berasal dari kalangan Islam dan Sosialis.
4. Masa Demokrasi terpimpin adalah masa puncak dari semangat anti kebebasan pers. Sejumlah surat kabar dan majalah diberangus oleh Soekarno, seperti misalnya Harian Abadi dari Masyumi dan Harian Pedoman dari PSI.
5. Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah. Daerah-daerah memiliki otonomi yang sangat terbatas. Undang-undang tentang Otonomi Daerah No. 1/1957, diganti dengan Penetapan Presiden, yang kemudian dikembangkan menjadi Undang-undang No. 18 Tahun 1965.

Usul untuk kembali ke UUD 1945 pertimbangan Nasution ialah dengan Soekarno sebagai Presiden yang kuat wewenang eksekutifnya dan kepercayaan seluruh rakyat akan terpadu dalam diri satu orang³⁸.

³⁸ Daniel S. Lev, dikutip kembali oleh A. Buyung Nasution, lihat juga Ni'matul Huda, SH. Mhum, Hukum Tata Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Pada masa itu kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama dalam menjalankan peraturan dan kebijakan-kebijakannya sangat Otoriter.

Menurut hemat penulis hal tersebut terjadi karena pada waktu itu Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif (executif power) dalam negara dan untuk menjalankan undang-undang ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (pouvoir reglementair) masih ditambah atau dikuatkan lagi dengan ketentuan yang mengatur bahwa Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan Legislatif Power dalam negara, namun kewenangan dan kekuasaan tersebut tidak dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan amanat UUD 1945. (pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan).

Tindakan kembali ke UUD 1945 dengan pembubaran Konstituante adalah titik awal berakhirnya proses demokrasi di Indonesia, karena Indonesia memasuki era Demokrasi Terpimpin untuk memenuhi kepentingan politik Soekarno dan tentara, yang watak kekuasaannya otoriter³⁹.

c. Periode 1966-1998 (3).

Saat jenderal Soeharto menerima kekuasaan pada 1966, ia ibarat seorang yang menerima cek kosong (Blank Cheque) yang besarnya dapat diisi sendiri sesuai kehendaknya. Ketika Soeharto terpilih secara resmi menjadi pejabat Presiden tahun 1968, blanko cek tersebut dimanfaatkannya secara maksimal.

³⁹ Ni'matul Huda, SH.Mhum, Hukum Tata Negara, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 136.

Format pemerintahan Soeharto seolah dibentuk dengan memanfaatkan blanko cek tersebut secara maksimal antara tahun 1968 sampai 1973. Langkah-langkah yang ditempuhnya dalam membentuk format politiknya adalah antara lain :¹²⁾

- (1.) Membentuk sejumlah aparat yang bersifat represif untuk menjaga dan memelihara kekuasaanya. Lembaga-lembaga tersebut antara lain Kopkamtib, Opsus, dan Bakin. Ketiga lembaga ini merupakan lembaga-lembaga yang sangat efektif bagi Soeharto dalam membentuk kekuasaanya.
- (2.) Melakukan depolitisasi massa dalam rangka melemahkan partai-partai politik. Depolitisasi massa mulai dengan dicanangkannya kebijaksanaan monoloyalitas bagi semua pegawai negeri sipil dan pegawai perusahaan negara. Disamping itu, terjadi pula depolitisasi argumen dimana tingkat kritisisme masyarakat ditekan serendah mungkin. Argumentasi yang paling benar adalah yang berasal dari kalangan penguasa, bukan kalangan rakyat. Depolitisasi menciptakan stabilitas nasional guna menjamin kelangsungan pelaksanaan pembangunan ekonomi saat Pelita I mulai dijalankan pada 1969.
- (3.) Menunda pemilihan umum yang semula disepakati untuk diadakan pada 1968 menjadi tahun 1971. Penundaan pemilihan umum tersebut dilaksanakan karena partai-partai politik masih sangat kuat sementara Proses konsolidasi Sekber Golkar belum selesai.

¹²⁾ Affan Gaffar, *Op. Cit.*, hal. 131-133

Di dalam memasuki arena pemilihan umum 1971, partai-partai politik mengalami proses pengebirian dan akhirnya dipaksa untuk melakukan fusi pada 1973 sehingga hanya 3 partai politik yang diperkenankan muncul setiap pemilihan umum.

Munculnya rezim Orde Baru, telah menandai perkembangan kecenderungan kekuasaan negara yang sentralistik. Negara menikmati otonominya berhadapan dengan masyarakat dan pada gilirannya bahkan senantiasa berupaya memaksakan kepentingan.

Jaringan negara terutama lembaga-lembaga eksekutif, telah berkembang menjadi alat efektif dalam mengelola dan menangani mobilitasi politik untuk mendukung kebijakan negara. Lebih dari itu negara juga berhasil mengontrol masyarakat madani dengan berbagai kebijakan dan perundang-undangan serta keseluruhan amat berdampak masih dengan di khianatnya nilai-nilai demokrasi.

Pertama, seluruh organisasi sosial dan politik secara ketat dikontrol melalui sejumlah regulasi, sehingga membuat mereka tidak mungkin menjadi ancaman berbahaya bagi negara. Contoh yang amat menarik bagaimana regulasi itu dilakukan dengan cara amat otoriter, misalnya terlihat dari kemampuan negara dalam menolak tuntutan-tuntutan masyarakat, dan sebaliknya dapat memaksakan kepentingannya.

Sejauh yang dapat teramati dalam masa Orde Baru, dalam rangka regulasi tersebut, tampak keberhasilan negara kemudian mengurangi jumlah partai politik yang ada, dari sepuluh pada tahun 1971 menjadi tiga pada tahun 1973, yakni PPP, Golkar dan PDI, dimana dari ketiga kekuatan politik itu, Golkar oleh pemerintah dijadikan sebagai basis kekuatan untuk memantapkan posisi dan mendapatkan legitimasi melalui Pemilu.

Kedua, dalam upaya memobilisasi konflik-konflik dan ideologi, negara Orde Baru juga memperkuat posisinya dengan menjadikan ideologi Pancasila sebagai basis diskursus politik untuk mendapatkan konsensus melalui hegemoni ideologi.

Dengan persatuan dan unifikasi ideologi yang kemudian dipertegas dengan pengasas-tunggalan Pancasila, kelompok-kelompok sosial dan politik yang ada diarahkan dan diikatkan untuk tidak lagi berkompetisi atas dasar reterika politik, namun dengan dasar program. Negara Orde Baru melakukan “depolitisasi” dan sekaligus “de-ideologisasi” terhadap aktivitas politik yang menjadi sarana artikulasi kepentingan masyarakat.

Menurut Lengenber, Pancasila yang kemudian dijadikan sebagai asas tunggal itu, memakai negara Orde Baru sebagai totalitas Organik, Korporat, dan totaliter. Negara dalam sosoknya itu sendiri adalah negara Pancasila.

Terutama sekali, setelah seluruh organisasi sosial dan politik digiring untuk menerima Pancasila sebagai asas tunggal pada Tahun 1985, setiap warga negara yang mengabaikan Pancasila, atau setiap organisasi sosial yang menolak Pancasila sebagai asas tunggal, kontan akan dicap sebagai subversif, sebagaimana tudingan serupa sering dialamatkan kepada segala pihak yang berbeda pendapat dengan negara.

Aktor-aktor politik Orde Baru yang berkuasa memformulasikan perilaku dan pikiran mereka secara seragam berdasarkan penafsiran tunggal atas ideologi Pancasila, sebagai sesuatu yang identik dengan negara, dan memaksakanya kepada segenap elemen-elemen masyarakat hingga lapis terbawah. Jika ada elemen masyarakat yang menolak, maka negara dengan melakukan tindakan pemasungan dan penganiayaan politik.

Ketiga, dalam rangka pengetahuan politiknya terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat madani, negara Orde Baru juga memantapkan peranan militer dengan fungsinya sebagai penyangga utama kekuasaan negara bekerjasama dengan teknokrat dan birokrat sipil.

Berbagai posisi politik strategis di dalam lembaga pemerintah mulai dari lembaga kepresidenan, kementerian, dan jabatan eselon tinggi tingkat pusat lainnya hingga tingkat daerah hampir semuanya dikuasai militer, atau setidaknya dipengaruhi kepentingan kekuasaan militer.

Tidak hanya itu, bahkan melalui lembaga legislatif (DPR) pun seharusnya hanya diisi oleh wakil partai yang terpilih melalui Pemilu, militer melakukan penetrasi berdasarkan sistem penjabatan kursi yang secara istimewa mereka peroleh tanpa harus ikut pemilu. Hal ini yang menyebabkan militer akhirnya menjadi kekuatan sentral yang amat berpengaruh dalam berbagai pengambilan keputusan politik negara.

Militer dalam menjalankan fungsi kelembagaannya sebagai aparat keamanan represif (menjadi istilah Gramsci) dari negara, terdapat dua jalur utama yang seringkali digunakan sebagai senjata yaitu, lembaga Komkamtib dan aparat intelejen sebagai andalan utama. Melalui kedua alat kelembagaan keamanan represif tersebut, militer dalam sosoknya sebagai wujud otoritas negara melakukan penertiban secara amat sistematis terhadap berbagai anasir yang dikategorikan sebagai pembangkang baik di kalangan sipil maupun militer sendiri.

Dalam rangka penguatan basis posisi militer itu pula, hal yang tidak kalah penting digarisbawahi adalah bahwa melalui konsep dwi fungsi sebagai “ideologi” yang diterapkan kadalam kehidupan politik, militer melakukan penetrasi pengaruh, pemantauan, kontrol dan represi kekuasaan dengan berbagai cara apapun terhadap lembaga-lembaga sipil baik birokrasi pemerintahan maupun organisasi-organisasi yang berbasiskan masyarakat madani seperti partai politik dan organisasi kemasyarakatan.

Dengan peran politiknya yang dominan, bersamaan dengan itu disamping fungsi fisiknya sebagai kekuatan keamanan, militer menjadi alat negara yang efektif dalam mengendalikan bahkan membungkam suara-suara kritis dari kekuatan masyarakat.

Keempat, pengautan negara Orde Baru juga ditandai dominasi lembaga kepresidenan yang berada di tangan Soeharto. Hal ini tampak dengan kemampuan Soeharto mempertahankan kekuasaan lebih dari 32 tahun, antara lain disebabkan keberhasilannya merekayasa jaringan struktur politik yang secara keseluruhan terpusat pada lingkaran kekuasaan yang dikangkangnya. Lembaga militer dibawah kendalinya, dalam kedudukan dirinya sebagai Panglima Tertinggi ABRI. Partai politik dibawah kendalinya, melalui tangan Mendagri sebagai “pembina politik”. Pengangkatan dan penentuan-penentuan anggota DPR/MPR yang justru merupakan penyambung suara rakyat, di dalam genggamannya.

Dengan porsi kekuasaan yang demikian besar itu, maka tidaklah mengherankan jika Soeharto nyaris menjadi personalisasi negara Orde Baru sendiri. Akibat pemusatan kekuasaan di tangannya, Soeharto dengan mudah memeralat negara beserta seluruh instrumen sosial politik yang ada untuk melakukan kontrol terhadap kehidupan negara demokrasi.

Lagi-lagi implementasi kekuasaan pemerintahan oleh presiden telah disalah artikan oleh presiden kedua Indonesia. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (eksekutif power) dan bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang (legislatif power). Presiden Soeharto legitimasinya didasarkan pada slogan “pembangunan” dan “stabilitas politik”. Kedua hal tersebut ditujukan untuk membentuk suatu pemerintahan yang kuat dan dianggap sebagai prasyarat mutlak bagi berhasilnya suatu pemerintahan.

Legitimasi konstitusi saja tampaknya tidak cukup bagi orde baru, Untuk menghindari terulangnya keadaan di masa orde lama, orde baru secara sistimatis berusaha memusatkan kekuasaan dengan melemahkan institusi-institusi yang seharusnya dapat menjadi lembaga kontrol yang mengimbangi kekuasaan presiden yang dominan. Institusi-institusi tersebut hampir merupakan seluruh bagian dari sistem kenegaraan di Indonesia. Mulai dari lembaga tertinggi dan tinggi negara, infrastruktur politik, pers, infrastruktur hukum sampai institusi-institusi yang ada di dalam masyarakat hingga ruang lingkup terkecil, tak lepas dari intervensi kekuasaan.

Kedudukan birokrasi yang dominan ini didukung oleh unsur-unsur yang merupakan sumber kekuasaannya, yaitu kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis dan status sosial yang tinggi.

Selama masa kepemimpinan Soeharto, unsur-unsur inilah yang kemudian menjadikan rezim yang dipimpinnya hampir steril dari kontrol lembaga lain. Demikianlah, dengan kontrol negara yang dominan dan hegemonik terhadap proses politik, akibatnya ruang gerak yang tersedia selama Orde Baru sangat mempersulit kekuatan-kekuatan masyarakat untuk mengembangkan otonominya yang kursial dalam proses pembangunan politik dan penciptaan masyarakat yang demokratis. Negara Orde Baru melakukan berbagai bentuk restriksi dan tindakan represif yang menghambat pertumbuhan dan perkembangan masyarakat madani. Sehingga kekuasaan pemerintahan yang dijalankan menurut banyak pengamat, pengkaji hukum tata negara dan negarawan dinilai tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

d. Periode sesudah perubahan UUD 1945 (4).

Perubahan Undang-undang Dasar diatur dalam pasal 37, dalam 2 (dua) ayat sebagai berikut :

- (1) Untuk merubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan harus diambil dengan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ daripada jumlah anggota yang hadir.

Dalam penjelasan pasal 37 ditegaskan “Telah jelas” Pemerintah Orde Baru yang ditandai dengan lahirnya Surat Perintah Presiden tanggal 11 Maret 1966 bermaksud melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen dengan melaksanakan koreksi total atas penyelewengan-penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada masa itu.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang oleh UUD 1945 diberi wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar, berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/1983, Pasal 115 menyatakan pendiriannya sebagai berikut :

“Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekwen”.

Pendirian untuk tidak mengubah UUD 1945 dipertegas lagi dalam Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang antara lain menetapkan jika ada kehendak mengubah Undang-Undang Dasar harus dilaksanakan dengan referendum. Berdasarkan Ketetapan No.IV/MPR/1983 dimaksud telah ditetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.

Pada tahun 1997 Indonesia dilanda krisis yang memuncak disebabkan oleh perilaku penyelenggara Pemerintahan dan pihak-pihak lain, serta adanya penilaian dan anggapan bahwa UUD 1945 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga UUD 1945 tersebut perlu diubah. Atas pertimbangan antara lain bahwa dalam Pasal 37 UUD 1945 telah ditentukan secara jelas prosedur untuk mengubah UUD 1945, maka dengan Ketetapan No.VIII/MPR/1998 ditetapkan Pencabutan Ketetapan No.IV/MPR/1983. Berhubung dengan hal tersebut, Undang-undang No. 5 tahun 1985 tentang Referendum yang belum pernah dilaksanakan dicabut dengan Undang-undang Nomor 6 tahun 1999.

Setelah menelaah, mempelajari, dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan untuk mengadakan perubahan UUD 1945.

Dengan dasar pemikiran bahwa dalam Undang-undang Dasar 1945 menetapkan kekuasaan tertinggi terletak di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden, terdapat beberapa pasal yang menimbulkan multi tafsir, Pengaturan lembaga negara oleh Presiden melalui Undang-undang dan adanya praktek ketata negaraan yang tidak sesuai dengan jiwa Pembukaan UUD 1945.

Dengan tujuan perubahan untuk menyempurnakan aturan dasar tentang Tata negara, Kedaulatan Rakyat, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, Pembagian kekuasaan dan kesejahteraan sosial yang merata serta menjaga eksistensi negara demokrasi dan negara hukum sesuai aspirasi dan kebutuhan bangsa Indonesia , maka Perubahan UUD 1945 dilaksanakan.

Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah perubahan ini merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang asli. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat ke-12, tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, 19 Oktober 1999.

Hasil Penelitian pustaka yang penulis lakukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya dalam Perubahan Pertama tentang kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden tersebut telah diadakan perubahan yang sangat signifikan.

Sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat diubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 masalah ini menjadi hal yang sangat mendasar dan selalu menjadi perhatian para pengkaji hukum tata negara, karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang luar biasa kepada eksekutif (executive heavy).

Pada perubahan pertama juga telah dilakukan pembatasan-pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan oleh Presiden. Sebelumnya Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Perubahannya menjadi Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu masa jabatan, hal tersebut didasarkan pada pemahaman mengenai maksud bentuk pemerintahan republik.

Tentang sumpah dan janji Presiden dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum memangku jabatannya juga diadakan perubahan.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (2) yang bunyinya :
Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Kekuasaan pemerintahan oleh presiden yang lain adalah dalam hal mengangkat duta dan konsul juga diadakan perubahan dari yang sebelumnya yaitu dalam hal mengangkat duta Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam menerima penempatan duta negara lain Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara dalam pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang sebelumnya tidak diatur harus diatur dengan Undang-undang.

Beberapa pasal yang menimbulkan multi tafsir yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintahan negara oleh presiden tersebut telah diadakan perubahan sehingga hal yang sangat mendasar dan selalu menjadi perhatian para pengkaji hukum tata negara, karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang luar biasa kepada eksekutif (executive heavy) dalam konteks ini Presiden menjadi pasti / jelas dan tidak menimbulkan salah penafsiran.

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia ke-9 tanggal 19 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. Dalam perubahan kedua ini hasil penelitian pustakan oleh penulis yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden tidak diadakan perubahan lagi.

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara 1945 naskah perubahannya merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI ke-7 (lanjutan ke 2) tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu 9 November 2001.

Penulis meneliti bahwa dalam perubahan ketiga ini kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden mengalami beberapa perubahan mulai syarat-syarat menjadi Presiden sampai dengan pembuatan perjanjian Internasional. Pada naskah asli UUD 1945 Presiden adalah orang Indonesia asli, telah diadakan perubahan bahwa Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarga negaraan lain, baik

karena kehendaknya sendiri maupun orang lain, tidak pernah mengkhianati negara serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden atau Wakil Presiden. Persyaratan untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Dalam naskah asli Presiden dan Wakilnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Diadakan perubahan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan Calon Presiden dan Wakilnya diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, yang akan dilantik menjadi Preseiden dan Wakil Presiden.

Tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan negara yang dalam naskah asli UUD 1945 tidak diatur diadakan perubahan yaitu berupa penambahan pasal 7 A UUD 1945 yang keseluruhan berbunyi :

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti melakukan pelanggaran berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Usul pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya diatur dalam pasal 7 B ayat (3) bahwa Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR.

Terhadap pengajuan permintaan atas pendapat DPR tersebut Mahkamah Konstitusi Wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan DPR tersebut diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana disebut dalam pasal 7 B ayat (5) perubahan ketiga UUD 1945, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan Sidang Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat selanjutnya wajib mengadakan Sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lama tiga puluh hari dan harus diambil keputusan dalam rapat paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah sebelumnya Presiden dan Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR tersebut.

Ditambahkan pula dalam perubahan ketiga UUD 1945 bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (the executive has no power to dissolve the legislature). Jika kewenangan membubarkan parlemen dimiliki oleh presiden, maka Presiden dengan mudah membubarkan parlemen apabila ada gejala kehilangan dukungan dari parlemen.

Kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dalam perubahan ketiga UUD 1945 dalam hal membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan mengadakan perubahan dan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR. Ditegaskan dalam pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Hasil penelitian penulis selanjutnya adalah Perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara 1945. Naskah perubahan tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Negara Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 November 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu 10 November 2002.

Dalam Naskah perubahan Ke-empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan hal-hal yang berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden bulan Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Penambahan bagian akhir pada perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat, "Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 tanggal 18 Agustus 2000. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan".
- c. Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi pasal 3 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 25 Perubahan Kedua Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25A.
- d. Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan pengubahan substansi Pasal 16 penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.

Dalam perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintahan negara yaitu tentang persyaratan Presiden dan wakil Presiden. Disebutkan dalam pasal 6 A ayat (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam pasal 8 ayat (3) perubahan keempat UUD 1945 Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan , atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama.

Selambat-lambatnya tiga puluh hari MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Dengan pengubahan substansi Pasal 16 penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara Presiden membentuk dewan pertimbangan agung yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-undang.

Setelah dilakukan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia selesai (Koran Media Indonesia, 12 Agustus 2002 Hal. 1). Dengan telah diselesaikannya reformasi konstitusi dan dengan memperhatikan satu dan lain hal maka oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2002 dilakukan pembentukan Komisi Konstitusi.

Dari keseluruhan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang penulis lakukan penelitiannya dapat diuraikan dalam narasi bahwa Sebelum perubahan dilakukan Undang-undang Dasar 1945 berjumlah 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal aturan Peralihan, 2 ayat Aturan Tambahan dan Penjelasan.

Setelah dilakukan perubahan kesatu sampai dengan keempat, maka Undang-undang Dasar 1945 berjumlah 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, 2 Pasal Aturan Tambahan dan Tanpa adanya Penjelasan.

Dengan latar belakang dan kesepakatan dasar bahwa perubahan undang-undang dasar tidak mengubah Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem presidensiil, penjelasan yang memuat hal-hal normatif dimasukkan dalam pasal-pasal (batang tubuh) dan perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Dapat dicermati bahwa dari uraian yang penulis kemukakan diatas, hal yang paling membedakan antar Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen dan Undang-undang Dasar 1945 sesudah amandemen adalah tanpa adanya penjelasan. Walaupun ada perbedaan yang sangat mendasar menurut hemat penulis Undang-undang Dasar 1945 yang merupakan sumber hukum tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan di Indonesia dapat dilaksanakan dengan baik atau tidaknya terletak pada semangat para pemimpin dan para penyelenggara negara serta seluruh komponen masyarakat bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hidupnya negara.

Tentang implementasi kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tetap sebagaimana diatur dalam pasal 4 artinya Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar dan pasal 5 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara.

Untuk menjalankan Undang-undang ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementer*).

Selanjutnya kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden sebagai Kepala Negara sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dalam menerima penempatan duta dari negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam memberi grasi dan rehabilitasi memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dalam hal memberi amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat serta dalam memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan diatur dengan Undang-undang dan membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden.

Memang dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah perubahan menurut hemat penulis tidak diamanatkan secara tegas bahwa Lembaga Kepresidenan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara akan diatur dengan Undang-undang seperti Lembaga negara yang lain misalnya Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, Polri, dan lain-lain yang diatur dengan Undang-undang dibawahnya (Undang-undang organik) karena negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara sesudah perubahan Undang-undang Dasar 1945 Presiden hanya berhak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak lagi memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Kalau kita melihat perkembangan implementasi pelaksanaan kekuasaan Legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-undang dewasa ini telah terjadi hal yang sebaliknya sebelum Undang-undang Dasar 1945 dilakukan perubahan yang pertama. Pada waktu itu dominasi kekuasaan terletak di eksekutif (dominasi lembaga kepresidenan) walaupun tidak diatur dengan Undang-undang organik dibawahnya.

Tetapi sekarang ini dominasi kekuasaan terletak di tangan Legislatif dan menurut hemat penulis proses tersebut sebenarnya memang belum sepadan apabila dibandingkan dengan lamanya pemerintahan rezim Orde baru yang telah menjalankan kekuasaan lebih kurang selama tiga puluh dua tahun. Dominasi Legislatif ini setelah reformasi digulirkan sampai saat ini menunjukkan tanda-tanda kecenderungan penyimpangan kekuasaan oleh lembaga perwakilan dan bertendensi lemahnya lembaga eksekutif.

Karena lembaga kepresidenan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tidak diatur dengan Undang-undang organik dibawahnya dan Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tidak lagi memegang kekuasaan membentuk Undang-undang, sehingga Presiden tidak mempunyai hak veto dalam rangka menciptakan mekanisme cek and balance, karena Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-undang kepada DPR. Dengan demikian setelah perubahan UUD 1945 ini otomatis kekuasaan Presiden bersama-sama dengan DPR sebagai Legislatif Power dalam negara tidak berlaku lagi.

Sebagai kepala negara sesudah perubahan UUD 1945 Presiden harus dan wajib memperhatikan pertimbangan dari dua lembaga ketatanegaran yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal mengangkat Duta dan Konsul, penempatan duta negara lain, pemberian amnesti dan abolisi serta wajib memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dalam hal memberikan grasi dan rehabilitasi. Kedua pertimbangan tersebut sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal itu menunjukkan adanya pembatasan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara.

C. Hambatan-hambatan yang terdapat dalam Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden sesudah perubahan UUD 1945.

Setelah penulis memaparkan hasil penelitian dan analisis tentang Sejarah Pemerintahan di Indonesia dan Implementasi Pelaksanaan Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden sesudah perubahan UUD 1945, maka dapat ditemukan beberapa hambatan yang terdapat dalam implementasi kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah Perubahan UUD 1945 yaitu :

1. Terhadap perubahan UUD 1945 yang diatur dalam pasal 5, berubah menjadi Presiden *berhak* mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan* membentuk undang-undang (Pasal 20). Mencermati Perubahan pasal ini terjadi pemindahan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada ditangan Presiden, beralih ke tangan DPR.
2. Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 (Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan). Pada awalnya hal itu dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR.

Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai balancing antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan. Belakangan ini muncul fenomena cukup merisaukan dalam praktik ketatanegaraan. Beberapa undang-undang lahir tanpa pengesahan (tidak ditandatangani) Presiden. Dari penelitian penulis paling sedikit ada empat undang-undang yang telah diundangkan dalam lembaran negara *tanpa pengesahan dari Presiden*, yakni : UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ; UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat; UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran ; dan UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

3. Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A. Terhadap fungsi dan hak tersebut, sejumlah ahli hukum tata negara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executif heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945, tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan.

4. Berdasarkan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI, MPR mendelegasikan beberapa kewenangan kepada DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI (Pasal 3 ayat [2]). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala Kepolisian Negara RI (Pasal 7 ayat [3]). DPR juga diberikan kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, Gubernur Bank Indonesia, dan anggota Komisi Nasional HAM. Praktis hampir semua bidang kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dimasuki oleh DPR.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian tersebut dalam Bab I sampai dengan Bab III, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kekuasaan negara yang tidak terkontrol di Indonesia sebagai akibat dari terpusatnya kekuasaan itu pada satu orang dan segala implikasi negatifnya, tampaknya mengharuskan bangsa ini untuk mengkaji ulang konsep kekuasaan pemerintahan oleh presiden yang sangat besar tersebut. Pandangan negara netral dan paham integralistik, yang biasanya melegitimasi konsep tersebut, sepertinya juga tidak dapat lagi dipergunakan untuk menjawab kenyataan-kenyataan empiris yang terjadi di negara ini. Adanya tuntutan demokratisasi di segala bidang yang sudah tidak mungkin ditahan lagi, mengartikan bahwa sudah saatnya kekuasaan presiden yang sangat besar harus dibatasi. Namun sebagai bagian dari agenda politik gagasan ini baru memperoleh momentumnya setelah jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998 di Indonesia. Setelah menelaah, mempelajari, dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan untuk mengadakan perubahan UUD 1945.

2. Mekanisme check and balance yang berorientasi pada terciptanya mekanisme kontrol antar lembaga negara sehingga masing-masing lembaga berjalan berdasarkan prinsip akuntabilitas (accountability). Karena pertanggungjawaban utama adalah pada rakyat, maka penciptaan kondisi yang menjamin partisipasi rakyat secara optimal harus dibentuk. Tentu saja tak semudah itu mengharapakan pihak penguasa (Eksekutif maupun Legislatif) sesudah perubahan UUD 1945 mau melaksanakan wewenang, kewajiban dan haknya secara benar, karena Sistem yang dibangun ini ternyata juga memiliki kecenderungan penyimpangan kekuasaan oleh lembaga perwakilan dan bertendensi pada lemahnya lembaga eksekutif. Dalam implementasi kekuasaan pemerintahan negara sesudah perubahan Undang-undang Dasar 1945 menggeser *executif heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945, tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.
3. Sebagai langkah nyata di Indonesia dalam hal sistem pemerintahan mulai dilaksanakan sesudah perubahan UUD 1945 bahwa sistem pemerintahan di Indonesia sebelum perubahan secara hakiki adalah sistem presidensiil, bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran. Lebih-lebih karena pada saat ini (setelah perubahan UUD 1945) dan kedepan. Presiden disatu pihak dipilih langsung, dan dipihak lain tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, maka sistem presidensiil di Indonesia menjadi lebih murni.

B. Saran-Saran

1. Untuk melaksanakan UUD 1945 sesudah perubahan khususnya menyangkut kekuasaan pemerintahan negara bagi Eksekutif (Presiden adalah penyelenggara pemerintahan) dan bagi Legislatif (DPR) sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-undang harus diperhatikan secara proporsional baik Wewenang, Kewajiban dan Hak masing-masing.
2. Dalam implementasi kekuasaan pemerintahan yang paling penting kiranya adanya *“good will”* dari pemerintah untuk mewujudkan pembangunan di bidang hukum. Adanya pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing. Pemerintah harus mampu untuk melakukan pembaruan *“policy”* di bidang hukum. Sebab tanpa *“Good Will”* dari pemerintah hukum hanya akan menjadi slogan belaka.

DAFTAR PUSTAKA

Abu Daud Busroh dan H. Abukakar Busro, Asas-asas Hukum Tata Negara Ghalia Indonesia, JAKARTA 1983.

Anom Suryo Putra, Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiloka, Psikoanalisis dan Kritik Ideologi, Nuansa Cendekian, Bandung, 2003.

AS Hikam, Demokrasi dan Civil Society, LP3ES, Jakarta, 1996.

Artijo Alkostar, Kontrol Hukum terhadap Kekuasaan (Dalam Kekerasan Politik yang Over Acting), LKBH-UII, Yogyakarta, 1998.

Azhary, Negara Hukum Indonesia, UI Press, Jakarta 1995.

Adi Suryadi Culia, Masyarakat Madani, PT. Rajarafindo, Jakarta, 1999.

Adnan Buyung Nasution, Bantuan Hukum Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1981.

Affan Gaffar, Politik Indonesia, LAPERA, Yogyakarta, 1999.

Baghir Manan, Lembaga Kepresidenan, FH UII Press Yogyakarta, 2003.

Benny K.Haran, Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Elsan, Jakarta, 1997.

Clifford Geertz, Mencari Demokrasi, ISAI, Jakarta, 1999.

Dahlan Thalib, Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Dahlan Thalib, DPR dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta 1994.

Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda Teori dan Hukum Konstitusi, PT.Raja Grafindo Persada Jakarta, 2004.

Daniel S.Lev, Hukum dan Politik di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1990.

Djoko Sutono, Hukum Tata Negara, dihimpun Harun Al Rasyid, Galia Indonesia Jakarta 1982.

Ernest Gellmer, Membangun Masyarakat Sipil, Terj.Ilyas Hasan, Mizan, Bandung 1995.

Eep Saifulloh Fatah, Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.

Faisal, Sanapiah, 1990. Penelitian Kualitatif:Dasar-dasar dan Aplikasi, Yayasan A3 Malang.

Fickar Hadjar.A, Pokok-pokok Pikiran dan RUU MK, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Kemitraan, Jakarta, 2003.

Ibrahim, Jhonny, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayu Media Publishing, Malang.

Jimly Assidiq, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan keempat, PSHTN FH UII, Yogya, 2002.

JCT Simorangkir, Hukum dan Konstitusi Indonesia II, Gunung Agung, Jakarta, 1986.

Kusnardi Muh, Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Sinar Bakti, Jakarta, 1990.

Kusnardi Muh dan Bintang R.Saragih, Kedaulatan Negara Indoneisa, Pradnya Paramita Jakarta 1995.

Kusnardi Muh dan Bintang R.Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945, PT.Gramedia, Jakarta, 1998.

Matthew B Milles dan A Michel Huberman, edisi Indonesia Analisa Data Kualitatif tentang Sumber Metode-metode Baru, UI.Pres, Jakarta 1992.

Mulyana W.Kusumah,dkk, Menata politik Pasca Reformasi, PT.Sembrani Aksara Indonesia,Jakarta 2000.

Moleong, Lexy J, 1999, Metode Penelitian Kualitatif, Remaja Rosda Karya, Bandung Cetakan ke 11.

M.Solly Lubis, Pembahasan UUD 1945, Alumni, Bandung, 1987.

Mc.Ricklefs, Sejarah Indonesia Modern, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.

Miriam Budiharjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia, Jakarta, 1977 .

Ni'matul Huda, Politik Ketata negaraan Indonesia Kajian terhadap perubahan UUD 1945, Jogjakarta 2003.

Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT.Raja Grafindo Jakarta 2006.

Padmo Wahyono, Negara Republik Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 1987.

Ramlan Surbakti A. Reformasi Kekuasaan Presiden, PT Grasindo Jakarta, 1998.

Ramli Hutabarat, Persamaan dihadapan Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta 1985.

Rudolf Mirazek, Syahrir, Politik dan Pengasingan di Indonesia, YOI, Jakarta, 1996.

R. Wirjono Prodjodikoro, Hukum Acara Pidana di Indonesia, Sumur Batu, Jakarta.

R.Z. Leirissa, Sejarah Masyarakat Indonesia 1900-1950, Akademia Pressindo, Jakarta, 1985.

Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani, Etika Hubungan Eksekutif Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Fokus Media Bandung 2003.

Satjipto Rahardjo, Prof. Ilmu Hukum, Citra Aditya Bandung, 1996.

Soemitro, Ronny Hanityo, 1982, Metode Penelitian Hukum, Galia Indonesia Jakarta.

Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Pres Jakarta, 1983.

Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Grafindo Persada Jakarta, 2003.

Soehino, Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 2.

Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 1986.

Sri Soemantri, Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni, Bandung, 1979.

Syamsudin Haris, Demokrasi di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1994.

Soewoto Mulyosudarmo, Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002, CV. Eko Jaya Jakarta, 2002.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, CV. Eko Jaya Jakarta, 2004.

Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaga Informasi Nasional Republik Indonesia, 2002. Jalan Merdeka Barat 9 Jakarta 10110.

Materi Sosialisasi Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI , Jakarta, 2005.

Sumber lain.

Republika, tanggal 5 Juni 1999.

Jawa Pos, tanggal 10 Mei 1999.

Ulumul Qur'an No. 2/VII/1996.